

# **Penilaian Demokratisasi di Indonesia**



Pengembangan Kapasitas Seri 8

## **Penilaian Demokratisasi di Indonesia**

**Forum untuk Reformasi Demokratis**

International IDEA

© Lembaga Internasional untuk Bantuan Demokrasi dan Pemilu (International IDEA) 2000

Hak cipta dilindungi Undang-Undang.

Permohonan izin untuk mereproduksi semua atau sebagian dari publikasi ini harus ditujukan pada Publications Officer, International IDEA, S-103 34 Stockholm, Sweden.

International IDEA mendorong penyebaran karya-karyanya dan akan cepat menanggapi permohonan izin untuk cetak ulang atau penerjemahan. Karya ini adalah publikasi International IDEA. Publikasi International IDEA bukanlah cermin dari kepentingan suatu kelompok politik atau suatu negara tertentu. Pandangan-pandangan yang terdapat dalam publikasi ini belum tentu mewakili pandangan Dewan Direksi atau Dewan Pengurus International IDEA. Peta-peta pada publikasi ini dibuat untuk menjelaskan tulisan dan International IDEA tidak bermaksud untuk memberikan pandangan apa pun mengenai status sebuah wilayah atau menyokong keberadaan wilayah tertentu. Penempatan atau besarnya sebuah negara atau wilayah yang termuat dalam karya-karya kami tidak mencerminkan padangan politis International IDEA.

Dicetak dan dijilid oleh: Ameepro Graphic Design and Printing. Tel: +62 812 941 4796

# Daftar Isi

<b>Prakata oleh Bengt Säve-Söderbergh</b>	vii
<b>Kata Pengantar oleh Professor Nurcholish Madjid</b>	x
<b>Ucapan Terima Kasih</b>	xii
<b>Ringkasan Eksekutif</b>	1
<b>Pendahuluan</b>	9
<b>Metodologi</b>	23
<b>Konstitutionalisme dan Aturan Hukum</b>	31
1 Perdebatan Konstitutional	33
2 Lembaga Legislatif dan Eksekutif:	
Mendefinisikan Peran dan Hubungan Antar-Lembaga	37
3 Mempertahankan Otonomi Daerah	48
4 Memperkuat Aturan Hukum dan Peran Lembaga Peradilan	53
5 Institusi-institusi untuk Mendukung dan Melindungi Prinsip-prinsip Demokrasi	55
6 Partai Politik dan Sistem Pemilu	58
7 Hak-hak dan Kewajiban Mendasar Negara dan Warga Negara	59
8 Kesimpulan	64
<b>Otonomi Daerah</b>	67
1 Latar Belakang	69
2 Menjalankan Desentralisasi	70
3 Desentralisasi yang Demokratis	72
4 Membayai Desentralisasi	74
5 Penyelesaian Konflik	77
<b>Hubungan Sipil-Militer</b>	79
1 Latar Belakang	81
2 Konteks Sejarah	83
3 Menilai Tingkat Otoritas Sipil Atas Militer	84
4 Indikator untuk Mengukur Pencabutan TNI dari Politik	102
5 Kesimpulan	103
<b>Masyarakat Sipil</b>	105
1 Latar Belakang	107
2 Pemberdayaan	111
3 Isu-isu Utama dan Pemecahan yang Tepat	112

<b>Pembangunan Sosial-Ekonomi</b>	<b>125</b>
1 Tata Pemerintahan yang Baik:	
Jalan Menuju Pembangunan dan Reformasi di Indonesia	127
2 <i>Governance Agenda</i> Pemerintahan Indonesia	131
3 Prinsip-prinsip Pedoman untuk Restrukturisasi Sosial-Ekonomi	134
4 Demokratisasi Aktivitas Ekonomi di Daerah-daerah	138
5 Investasi dan Manajemen Sumber Daya Alam:	
Membangun sebuah Hubungan Baru	142
6 Struktur Fiskal	146
7 Restrukturisasi Birokrasi untuk Mendukung Refomasi Sosial-ekonomi	148
8 Militer dan Peranannya di Bisnis	152
9 Mendorong Perusahaan-perusahaan Bisnis Kecil dan Menegah	155
10 Reformasi Hubungan Perburuhan	158
11 Proses Pembuatan Kebijakan yang Terbuka	163
12 Korupsi, Kolusi dan Nepotisme	164
<b>Gender</b>	<b>167</b>
1 Latar Belakang	169
2 Strategi-strategi Reformasi	169
3 Agenda Reformasi: Rekomendasi untuk Perubahan	177
4 Kesimpulan	195
<b>Pluralisme Agama</b>	<b>197</b>
1 Latar Belakang	199
2 Pluralisme Agama: Produksi Orde Baru?	199
3 Politisasi Agama Pasca-Orde Baru	202
4 Masa Depan Pluralisme Agama:	
Beberapa Indikator yang Memberi Harapan	203
5 Strategi-Strategi untuk Membangun Pluralisme Agama	205
6 Mengantar Kembali Hubungan Antara Agama dan Negara	207
7 Menganalisa Masalah	208
<b>Rekomendasi untuk Reformasi</b>	<b>213</b>
<b>Lampiran</b>	<b>239</b>
Lampiran I : Data Indonesia dan Peta	241
Lampiran II : Anggota Forum untuk Reformasi Demokratis	248
Lampiran III: Kontributor Tambahan	257
Lampiran IV :	Sekilas Mengenai IDEA
260	

# Prakata

Salah satu peristiwa yang paling dramatis yang dialami Indonesia pada akhir abad keduapuluh adalah percepatan ke arah demokratisasi. Perubahan dan peralihan memang tidak nyaman. Tentu timbul banyak penderitaan yang berkaitan dengan lahirnya demokrasi baru ini. Meski begitu, semua hal berikut ini telah berlangsung: pembukaan ruang politik yang menakjubkan, munculnya generasi baru masyarakat sipil, pembebasan ruang gerak media, dan juga adanya semangat positif untuk menuntut pertanggungjawaban pemerintah yang lebih besar. Kini semakin luas cakupan warganegara yang merasa dirinya sebagai mitra dan peserta aktif dalam tata pemerintahan di Indonesia.

Untuk rakyat Indonesia, masa transisi demokratis ini adalah masa pembangunan suatu zaman baru, sekalipun terdapat banyak ketidakpastian. Semangat yang telah dibangkitkan oleh warga Indonesia untuk menanggapi berbagai tantangan yang mereka hadapi pantas membuat kami yang berada di komunitas internasional menaruh hormat.

International IDEA telah memfasilitasi sebuah dialog tentang reformasi demokratis dan pembangunan agar para tokoh kunci Indonesia — yang tergabung dalam Forum untuk Reformasi Demokratis — dapat berkumpul untuk mengidentifikasi tantangan-tantangan itu dan, melalui dialog dan proses pembangunan konsensus, menyusun rekomendasi-rekomendasi yang diperlukan untuk menghadapi tantangan-tantangan tersebut. Laporan ini adalah satu hasil yang nyata dari dialog konsultatif itu. International IDEA dan Forum untuk Reformasi Demokratis berharap laporan ini akan menjadi satu sumber bagi berlangsungnya konsultasi-konsultasi tentang reformasi dam tata pemerintahan yang demokratis dan yang mendukung komitmen untuk penyelenggaraan proses itu. Sekalipun demikian, hasil ini sama penting dengan proses yang melahirkannya — yaitu dialog konsultatif yang menjadi batu fondasi bagi pembuatan keputusan yang demokratis.

Penciptaan pranata dan budaya politik yang mendukung praktek-praktek demokratis adalah sebuah kerja yang berlangsung lama. Praktek-praktek demokratis harus mengisi hubungan antarkomunitas — agama, etnis, regional, gender, dan hubungan kemasyarakatan lainnya. Proses demokratis ini tergantung dialog antar mereka yang berkepentingan maupun kesepakatan mengenai agenda reformasi. Rakyat Indonesia yang mendukung reformasi telah mengakui bahwa diperlukan upaya yang terkoordinasi di banyak jajaran untuk mengedepankan tantangan-tantangan yang mereka hadapi. Bagaimanapun demokrasi hanyalah alat untuk menemukan cara mengatasi masalah dan bukannya semata-mata penyelesaian masalah.

Isu paling kritis yang telah teridentifikasi dalam proses dialog ini secara politis rawan untuk ditanggapi. Walau demikian, isu-isu ini langsung diakui oleh komunitas-komunitas Indonesia sebagai isu yang harus segera ditangani, karena tanpa itu, landasan bagi transisi menuju demokrasi akan menjadi lemah. Termasuk di antaranya adalah reformasi konstitusi, mengefektifkan otonomi daerah untuk menangani beragam kebutuhan politik dan ekonomi rakyat Indonesia, memperkuat masyarakat sipil, dan menangani isu-isu gender untuk menghidupkan demokrasi partisipatoris.

Dalam agenda reformasi terdapat tuntutan akan pembangunan sosial-ekonomi yang humanistik, berkelanjutan, dan adil. Menangani hubungan antara pemerintahan sipil yang dipilih secara demokratis dan militer juga diakui sebagai sebuah prioritas. Sama halnya dengan tantangan untuk membangun pluralisme agama menjadi bagian terpadu dalam landasan demokrasi Indonesia.

Komunitas internasional telah menyuarakan sebuah komitmen untuk membantu rakyat Indonesia dalam upaya ini. Namun, dalam analisis terakhirnya, rakyat Indonesia sendirilah yang harus membangun dan mengatur lembaga-lembaga mereka. Komunitas internasional harus banyak belajar dari proses ini.

International IDEA dibangun pada 1995 untuk menyediakan sarana-sarana dan berbagi kesempatan yang bersifat praktis untuk membangun demokrasi yang berkelanjutan. Kami merasa terhormat mendapat kesempatan untuk berbagi informasi dengan komunitas-komunitas Indonesia mengenai sejumlah isu termasuk menawarkan rancangan sistem pemilihan, pembangunan pemerintahan lokal yang lebih demokratis, penguatan partisipasi politik kaum perempuan, dan penanganan konflik melalui lembaga-lembaga dan proses-proses demokratis. Tapi pengalaman yang paling mengesankan adalah keterlibatan kami dalam dialog konsultatif Forum untuk Reformasi Demokratis ini. Menjadi mitra dalam proses pembuatan suatu agenda reformasi, di mana rekomendasi-rekomendasi konkret diidentifikasi melalui berbagai konsultasi, yang kemudian melahirkan sebuah komitmen yang nyata untuk mengikuti dan mendukung proses reformasi sampai rekomendasi-rekomendasi itu dijadikan sebagai ciri yang kuat dalam kebijakan publik telah menjadi satu pengalaman kolektif yang unik.

Saya ingin mengambil kesempatan ini untuk berterima kasih kepada para anggota Forum untuk Reformasi Demokratis karena mereka telah mempercayai kami di International IDEA. Mereka telah membuka diri selebar-lebarnya dalam menanggapi berbagai tuntutan kami atas waktu mereka dan membuat inisiatif ini menjadi kenyataan melalui kerja keras mereka yang tak kenal lelah. Saya juga ingin berterima kasih pada para penulis yang telah meninjau ulang naskah asli dalam penilaian ini dan memberikan berbagai pemikiran untuk meningkatkan kualitas proses ini.

Hasil kerja International IDEA sangat dimungkinkan oleh adanya dukungan negara-negara anggotanya dan negara-negara mitranya. Saya ingin menyatakan terima kasih khusus pada Australian Agency for International Development (AusAID), Pemerintah Belanda, dan United Nations Development Programme (UNDP) di Jakarta atas dukungan yang mereka berikan untuk program IDEA di Indonesia, yang menghasilkan Penilaian Demokratisasi ini.

Saya memanfaatkan kesempatan ini untuk memuji semangat yang melahirkan Kemitraan untuk Tata Pemerintahan (*Partnership for Governance*) ini dan International IDEA akan terus berupaya memberikan sumbangan pada kerja sama ini demi manfaat yang sebesar-besarnya bagi rakyat Indonesia.

Terima kasih saya untuk anggota staf IDEA, khususnya Mr Roel von Meijenfeldt (Direktur Program), Dr Sakuntala Kadirgamar-Rajasingham (Eksekutif Senior), dan Mr Indraneel Datta (Koordinator Program) untuk keterlibatan aktif dan mendalam mereka dalam mewujudkan proyek ini. Di Jakarta kami juga diuntungkan oleh kerja tak kenal lelah dari Mr Jeremy Gross dan Ms Priscilla Hon (Konsultan Program), dan Ms Jocevine Faralita (Administrator Program) yang juga telah mencurahkan tenaga mereka untuk mewujudkan laporan ini.

Dewan dan staf International IDEA tidak harus menyokong rekomendasi yang termuat dalam laporan ini. Peran lembaga ini adalah menyediakan sebuah forum untuk dialog dan untuk membuat satu laporan yang dapat digunakan untuk diskusi publik. Laporan ini disediakan dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris untuk menjangkau sasaran pembaca yang luas di Indonesia dan komunitas internasional yang akan berkomitmen untuk membantu atau belajar dari transisi Indonesia menuju demokrasi.

*Stockholm, Oktober 2000*

Tertanda,



**Bengt Säve-Söderbergh**  
Sekretaris Jenderal  
International IDEA

# Kata Pengantar

Ungkapan besar untuk menggambarkan tahap perkembangan negara dan bangsa kita sekarang ini ialah bahwa Indonesia sedang bereksperimen dengan demokrasi. Karena hakikatnya yang dinamis, maka demokrasi berwujud melalui percobaan demi percobaan untuk melaksanakannya. Percobaan itu mungkin saja mengandung kekeliruan, yang jika disikapi dengan benar akan amat bagus dan diperlukan sebagai pelajaran, untuk diambil hikmahnya. Namun kekeliruan itu tetap harus dicegah jangan sampai fatal, agar tidak menghancurkan model yang sementara ini sudah ada dalam genggaman.

Amat sulit diingkari bahwa pada tahap percobaan kita berdemokrasi sekarang ini telah banyak terjadi kekeliruan. Dalam kehidupan masyarakat, kekeliruan itu hingga tingkat tertentu telah sampai kepada tahap yang amat mengkhawatirkan. Karena itu kita bicara tentang adanya krisis yang mengancam kehidupan bangsa.

Seperti yang lainnya, Indonesia dibangun antara lain oleh imaginasi mengenai sebuah negara dan bangsa. Lewat proklamasi, para pendiri republik tercinta ini, khususnya Presiden Soekarno, sebenarnya tengah membayangkan berdirinya negara kebangsaan modern dengan model Amerika Serikat. Agaknya Bung Karno dan tokoh lainnya terkesan oleh wawasan mondial Presiden Franklin Delano Roosevelt yang bercita-cita mengakhiri semua bentuk kolonialisme segera setelah Perang Dunia II selesai. Konon itulah sebabnya ia menggagas kesepakatan Bretton Woods sebagai lembaga internasional yang bakal menangani usaha pelaksanaan pembangunan kembali dunia yang bebas dari imperialisme dan kolonialisme.

Dalam suatu kesempatan, Bung Karno mengatakan terkesan oleh ide kerakyatan Amerika. Frase tentang pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat sangat dalam menghujam di benak Bung Karno. Frase itu adalah ungkapan tentang faham kerepublikan (*republicanism*) dalam suatu negara kebangsaan modern yang berdaulat dan didirikan demi kesejahteraan seluruh warga negara, demi masalah umum.

Sekalipun merupakan suatu tiruan yang tidak sempurna (*underdeveloped imitation*), tapi Amerika sebagai model menjadi pangkal pikiran tentang pembuatan sebuah Deklarasi Kemerdekaan yang memuat falsafah dasar kehidupan bernegara, yang kini menjadi Mukadimah UUD 45. Hal itu juga menjadi sumber ilham untuk ditetapkannya motto nasional “Bhinneka Tunggal Ika”, yang identik dengan ide *E. Pluribus Unum*. Model Amerika juga menjadi dasar pikiran pemerintahan presidensil periodik, yang wibawa lembaga kepresidenannya merupakan landasan bagi pembangunan bangsa menuju cita-citanya, yaitu kesejahteraan umum seluruh warga.

Bung Karno dan angkatannya, oleh berbagai kalangan dianggap tidak berhasil mewujudkan wawasan tersebut. Presiden Suharto melanjutkan rintisan Bung Karno itu. Dengan caranya sendiri, upaya itu berjalan efektif selama 30 tahun. Tetapi, dengan wawasan Pak Harto yang sangat terbatas tentang hakekat negara

kebangsaan modern, upaya itu juga mengalami jalan buntu. Deretan jalan buntu itu harus diterabas, untuk kemudian seolah-olah kita kembali ke titik nol. Pangkal tolaknya ialah pemilihan umum yang relatif sangat berhasil, semasa peralihan singkat pemerintahan Presiden B.J. Habibie.

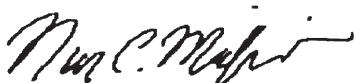
Proses-proses yang sangat memberi harapan sejak titik nol pemilu 1999 itu mengantarkan kita kepada keadaan sekarang, dalam pangkuhan pemerintahan atau lebih tepatnya kepresidenan Abdurrahman Wahid. Sifatnya sebagai eksperimentasi yang sangat dini membuat seharusnya tidak aneh kalau terjadi banyak sekali *trial and error*, dalam usaha mewujudkan demokrasi tahap sekarang ini. Maka tantangannya ialah bagaimana menjaga agar kesempatan emas percobaan mewujudkan demokrasi tidak lepas dapat dicegah jangan sampai tumbuh fatal dan membatalkan seluruh perolehan dan proses yang telah ada di tangan.

Dengan kata lain, tantangannya ialah bagaimana kita menggunakan momentum ini untuk membuat investasi politik yang sejauh mungkin memenuhi norma-norma demokrasi sebagaimana menjadi cita-cita kenegaraan dan kebangsaan kita, agar menjadi acuan dan teladan bagi angkatan-angkatan mendatang. Tantangannya juga adalah bagaimana kita melakukan investasi moral dan etika publik. Dengan begitu, kita sebagai bangsa tetap memiliki kelayakan etis dan moral untuk tetap bertahan hidup, kalau bisa selama-lamanya.

Dalam kaitan itu, apa yang dilakukan IIDEA (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*) ini patut disambut dengan gembira dan diapresiasi sepenuh hati. Dalam menjawab tantangan di atas itu, setiap penilaian mengenai tahap demokrasi kita sekarang akan amat bermanfaat, apalagi jika hal itu dilakukan oleh mereka yang benar-benar mengenal medan yang dibahasnya, seperti tampak dalam laporan IIDEA ini.

Oleh sebab itu saya menyambut baik penerbitan laporan ini. Saya berharap laporan ini, juga laporan-laporan sejenis yang lain, dapat dibaca oleh sebanyak mungkin orang dan menjadi wacana publik. Wacana publik mengenai nasib demokrasi dan demokratisasi kita itulah yang pada akhirnya harus menjadi obor penyuluh jalan kita sekarang. Dengan itulah kita dapat memanfaatkan momentum yang kita miliki sekarang sebaik-baiknya, dan modal yang ada di tangan tidak lepas sia-sia.

Jakarta, 4 Oktober 2000



Nurcholish Madjid

## **Ucapan Terima Kasih**

Penilaian Demokratisasi ini diprakasai oleh International IDEA dengan tujuan mempromosikan pembangunan demokratis melalui dialog and konsultasi. Laporan ini adalah hasil dari suatu usaha gabungan yang tergantung dukungan dan upaya Forum untuk Reformasi Demokratis. Para anggota Forum untuk Reformasi Demokratis ini sangat dermawan terhadap tuntutan kami atas waktu mereka — mereka yang memungkinkan usaha awal ini terjadi dan menjadikannya sangat berguna.

Penilaian Demokratisasi dan Program Indonesia dari International IDEA juga dimungkinkan berkat dukungan yang besar dari beberapa badan internasional termasuk the Australian Agency for International Development (AusAid), Pemerintah Belanda, dan the United Nations Development Programme (UNDP) di Indonesia.

AusAid mendanai dialog konsultatif bagian Masyarakat Sipil dan Otonomi Daerah dan Pemerintah Belanda juga sangat bermurah hati memberikan dukungan mereka pada Program Indonesia International IDEA yang sangat bertepatan waktu dan berkelanjutan. Melalui prakarsa dalam “Kemitraan untuk Tata Pemerintahan” (Partnership for Governance Reform) di Indonesia, Pemerintah Belanda mendukung dialog konsultatif untuk bagian Konstitusionalisme dan Aturan Hukum. Gender, dan pembangunan Sosio-Ekonomi.





# Ringkasan Eksekutif



## Ringkasan Eksekutif

### Latar Belakang

Jatuhnya Presiden Soeharto pada 1998 membuka kesempatan bagi berlangsungnya reformasi demokratis di Indonesia. Untuk memenuhi aspirasi rakyat yang digemakan oleh gerakan reformasi, perubahan-perubahan mendasar harus ditegakkan, termasuk perubahan menyeluruh pada semua pranata politik, sosial, dan ekonomi, dan perubahan pada basis hubungan antara rakyat dan negara. Perubahan-perubahan semacam itu hanya dapat diwujudkan melalui penyusunan satu agenda reformasi yang menyeluruh, sebagai hasil dari proses dialog yang terbuka, inklusif, dan partisipatif.

Untuk mengembangkan agenda semacam itu, International IDEA telah memfasilitasi sebuah forum sebagai tempat dilakukannya dialog antara para tokoh kunci Indonesia. Para peserta proses dialog ini dipertemukan di bawah panji “Forum Reformasi Demokratis”.

Ciri-ciri yang menonjol dari *Penilaian Demokratisasi di Indonesia* ini adalah cakupannya yang menyeluruh, meliputi tujuh sektor negara dan hubungan kemasyarakatan Indonesia, lama waktu yang dibutuhkan oleh para anggota Forum untuk membuat kajian ini, dan proses yang diputuskan untuk diambil. Hasilnya adalah studi kritis atas isu-isu lintas batas ini, di dalam konteks realitas sosial, politik, dan ekonomi Indonesia. Anggota-anggota Forum melakukan penilaianya dari sudut pandang Indonesia sendiri dengan berbagai kondisinya yang unik, dengan satu kepercayaan bahwa Indonesia harus dinilai dengan kekhasan sendiri, ketimbang dari hubungannya dengan negeri-negeri lain.

### Agenda Reformasi

#### Konstitusionalisme dan Aturan Hukum

Konstitusi yang disahkan pada suatu masa bisa jadi kehilangan relevansinya pada masa yang lain, dan masa semacam itu telah tiba bagi Indonesia dan Undang-Undang Dasar (UUD) yang disahkan pada 1945. UUD ini, yang semula dirancang sebagai dokumen sementara, telah dianggap sebagai titik rujukan bagi penguasa otoriter yang mengekang negeri ini selama lebih dari tiga dasawarsa.

Rekomendasi-rekomendasi dalam *Penilaian* ini ditujukan pada sifat-sifat konstitusional sistem politik Indonesia yang telah menggerogoti demokrasi di Indonesia pada masa lalu, dan akan terus berlangsung demikian jika tidak

segera diadakan pembaruan. Walaupun isu-isu tertentu dapat diatasi dari luar kerangka kerja konstitusional, hanya konstitusilah yang membangun kerangka kerja yang menentukan bagaimana isu-isu itu tumbuh dan berkembang, dan akhirnya diimplementasikan melalui perundang-undangan. Konstitusi juga menjamin sistem politik dan hukum, hubungan antara warga negara dan negara, dan mengatur kekuasaan dan hubungan antara kepresidenan, para pembuat undang-undang, dan para penegak hukum.

Walaupun beberapa perubahan yang dibuat pada bulan Agustus 2000 sesuai dengan rekomendasi yang dibuat dalam laporan ini, beberapa perubahan lainnya tidak sesuai, seperti dilanjutkannya keterwakilan militer dalam lembaga legislatif, walaupun sebagai anggota yang tidak memiliki hak suara.

Laporan ini memuat berbagai pembahasan mengenai isu-isu tersebut sebagai bagian dari wacana yang tengah berlangsung tentang bagaimana menangani aspek-aspek agenda reformasi yang kritis dan integral. Para peserta yang berkumpul untuk mengembangkan analisis dan rekomendasi-rekomendasi untuk reformasi mengakui bahwa pembangunan demokrasi adalah upaya yang berlangsung lambat, bahkan seumur hidup. Walau demikian beberapa tujuan obyektif dapat dicapai dalam waktu yang tepat untuk menunjang reformasi demokratis. Reformasi konstitusional dan reformasi hukum terdapat di antara tujuan-tujuan strategis ini.

### Otonomi Daerah

Wilayah-wilayah di luar Jawa, khususnya wilayah-wilayah bergejolak yang kaya akan sumber-sumber alam, telah menuntut kontrol lokal yang lebih besar atas urusan-urusan mereka sendiri. Hal ini membangkitkan ketakutan di pusat bahwa, jika tidak diberi otonomi, Indonesia akan pecah di bawah tekanan gerakan-gerakan separatisme.

Pada 1999, DPR menyetujui dua undang-undang tentang desentralisasi. UU No. 22 mencakup desentralisasi administratif dan UU No. 25 membahas administrasi keuangan. Walaupun hal ini menunjukkan kesungguhan pemerintah pusat tentang desentralisasi, masih banyak hal yang tidak jelas mengenai cakupan dan implikasi dari pelaksanaannya.

Supaya desentralisasi dapat terwujud, kedua prosesnya harus mengandung kebijakan yang terinci dengan jelas untuk menjamin Undang-Undang (UU) itu mudah dilaksanakan, menjaga kedemokratisannya, dan menjamin pendanaan yang cukup untuk menyokong penerapannya. Sebagai tambahan, harus ada beragam mekanisme untuk mencegah meluasnya potensi-potensi konflik inter- dan intra-regional.

## **Hubungan Sipil-Militer**

Di bawah rezim Soeharto, angkatan bersenjata Republik Indonesia, atau Tentara Nasional Indonesia (TNI), mendominasi semua tingkatan kenegaraan dan kemasyarakatan dengan menempatkan diri sebagai “pengawal bangsa”. Kini mereka menemukan diri mereka dalam situasi yang sulit, berhadapan dengan lingkungan politik yang baru dengan citra yang tercoreng, karena telah menjadi pemain utama yang mempertahankan rezim Soeharto. Dalam beberapa hal, mereka lebih dianggap sebagai penyebab ketimbang solusi atas persoalan disintegrasi nasional.

Menyingkirkan TNI yang telah membenamkan dirinya dalam politik Indonesia dalam jangka waktu dekat ini adalah hal yang rasanya mustahil, melihat betapa kokohnya struktur keterlibatan mereka dalam pemerintahan. Strategi jangka panjang harus menyertakan dialog sehingga peranan militer dapat didefinisikan dalam demokrasi yang baru muncul di Indonesia. Tambahan pula, harus ada kesepakatan dari pemerintahan sipil dan militer supaya paradigma baru itu dapat memiliki kesempatan yang lebih baik untuk berhasil. Tujuan utamanya adalah mengembalikan tentara ke barak. Beberapa cara dapat ditempuh agar tujuan ini dapat tercapai. Termasuk di antaranya menyingkirkan basis konstitusional dan hukum yang memungkinkan keterlibatan TNI dalam setiap cabang pemerintahan; menegakkan kontrol sipil sepenuhnya atas fungsi-fungsi angkatan bersenjata, termasuk promosi jabatan, pengumpulan data intelijen dan pembuatan kebijakan pertahanan; mengurangi atau menghapuskan struktur teritorial TNI; dan menarik militer dari bisnis swasta.

## **Masyarakat Sipil**

Untuk membangun pemerintahan yang demokratis sangatlah penting ada jaminan satu akses yang memungkinkan keterlibatan dan keikutsertaan masyarakat dalam proses-proses pembuatan keputusan. Sebuah masyarakat sipil yang kuat adalah satu prasyarat bagi demokrasi yang kuat, sekalipun diakui bahwa demokrasi mengizinkan berdirinya pengelompokan dan organisasi-organisasi yang memiliki ide dan sikap yang justru bertentangan dengan perdamaian, toleransi, dan prinsip-prinsip demokrasi itu sendiri.

Memperhatikan pengecualian ini, sangatlah perlu untuk memperbaiki kapasitas masyarakat sipil dengan memperbaiki peran, fungsi, dan posisi organisasi-organisasi masyarakat sipil di Indonesia. Sebagai tambahan, struktur resmi pembuatan keputusan harus diperbaiki dengan memperkuat alat-alat pembuatan keputusan baik yang sudah ada maupun yang tradisional, dan dengan memperhatikan sepenuhnya aspirasi rakyat.

Hal ini dapat dilakukan sebagai bagian dari “paket reformasi” yang akan menyertakan, misalnya, penguatan media dengan meningkatkan akses mereka

akan informasi. Perubahan lain akan didapatkan melalui reformasi jangka panjang, seperti perubahan pada kurikulum-kurikulum sekolah, khususnya dalam bidang-bidang yang diajarkan sebagai ideologi negara namun justru berdampak buruk bagi penerapan nilai-nilai demokrasi.

### Pembangunan Sosial-Ekonomi

Reformasi terhadap tata pemerintahan telah dipandang sebagai modalitas untuk menyelesaikan persoalan pemulihan ekonomi dan pembangunan sosial-ekonomi. Hal ini menuntut satu penggeseran beberapa aspek tata pemerintahan yang tadinya murni ekonomis, menuju satu agenda yang mempertimbangkan langkah-langkah ekonomi dan politik secara simultan.

Tata pemerintahan yang baik paling mungkin ditegakkan melalui pranata-pranata dan praktik-praktek yang saling menunjang yang juga mendukung pemulihan ekonomi dan pertumbuhan berkelanjutan. Reformasi sosial-ekonomi harus menjadi hasil akhir dari permusyawaratan dan partisipasi publik, dan dijalankan dengan tingkat konsensus tertentu.

Reformasi sosial-ekonomi menuntut disertakannya langkah-langkah pemberantasan korupsi, penciptaan lembaga-lembaga yang otonom termasuk pelayanan hukum yang berakar dalam budaya penegakkan hukum (*rule of law*), reformasi atas pelayanan sipil, dan desentralisasi atas otoritas administratif. Reformasi ini perlu merangkul aspek-aspek yang tepat untuk sebuah perekonomian yang berkelanjutan — seperti perusahaan-perusahaan kecil dan menengah, masyarakat sipil yang terberdayakan, dan mekanisme yang baik untuk negosiasi dalam persoalan ketenagakerjaan; dan membatasi, dalam beberapa kasus, peran lembaga yang lain — seperti militer atau negara. Sangat penting pula untuk menyusun reformasi secara strategis, menetapkan prioritas-prioritas yang bisa ditangani, sambil menghindari terlalu melambungnya harapan yang mengandung persyaratan-persyaratan yang bersifat saling meniadakan.

### Gender

Kaum perempuan Indonesia sangat kecil tingkat keterwakilannya dalam berbagai tingkat pengambilan keputusan dan pengaruh, dan aksesnya tidak setara terhadap sumberdaya dan fasilitas yang memungkinkan mereka untuk memiliki dan memperoleh jaminan atas hak-hak dan kesempatan yang setara.

Strategi menyeluruh untuk mengatasi kelemahan ini menuntut pengembangan kerangka kebijakan yang menyertakan dukungan dan aksi dari kepemimpinan

eksekutif dan legislatif di negeri ini, tingkat kesertaan yang besar dari dan konsultasi dengan organisasi-organisasi nonpemerintah dan bersifat akar rumput, dan inisiatif peningkatan kapasitas yang luas jangkauannya. Pada saat bersamaan, strategi semacam itu harus dijalankan di dalam satu lingkungan yang peka terhadap nilai-nilai budaya dan adat, kepercayaan agama, dan sekumpulan tantangan politik, ekonomi dan sosial.

Tujuan dari agenda reformasi yang menyangkut gender ini adalah untuk menjamin bahwa ketimpangan yang sekarang ada dapat dikoreksi dan persoalan-persoalan perempuan dikeluarkan dari tempatnya sekarang yang berada di luar proses pembuatan keputusan dan ditempatkan di latar depan pada setiap tingkatan pemerintahan dan kemasyarakatan. Kesetaraan gender bukanlah sesuatu yang dapat “diurus belakangan”.

### **Pluralisme Agama**

Dengan berakhirnya rezim Soeharto, organisasi-organisasi keagamaan meletup, menjadi apa yang digambarkan sebagai “euforia” aktivitas politik. Hal ini terutama berlaku pada organisasi-organisasi Islam, yang merasa bahwa mereka telah diganjil secara opresif di bawah rezim Soeharto. Politisasi ini tidak hanya berlaku pada kaum muslim. Para aktivis dan pemimpin Kristen turut pula membentuk partai-partai dan terlibat dalam arena politik.

Konflik serius muncul di berbagai tempat seperti di Kepulauan Maluku, dan di beberapa tempat di Sulawesi. Walaupun akar penyebabnya sering sulit diisolasi dan dikenali, konflik-konflik ini telah disebut-sebut sebagai konflik agama.

Dengan mempertimbangkan realitas konflik keagamaan dan kekerasan yang menyertainya di berbagai tempat di Indonesia, tiga strategi dimunculkan di hadapan kekuatan-kekuatan demokratis di Indonesia, baik yang nasional maupun yang internasional, untuk membangkitkan pertumbuhan ideologi pluralisme agama.

Ketiganya adalah: dialog antar-kepercayaan dan antar-masyarakat, aktivitas partisipatif dan pengembangan budaya nasional yang berdasarkan pluralisme agama. Proses yang menyertainya sangat boleh jadi akan menuntut negosiasi ulang atas hubungan antara negara dan agama.

### **Kesimpulan**

Suatu tema yang berulangkali muncul pada *Penilaian* ini adalah bagaimana demokrasi melibatkan pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dari

jangkauan yang luas untuk mengedepankan tantangan dan membangun pranata-pranata dan proses-proses. Demokrasi adalah sebuah investasi untuk masa depan Indonesia dan *Penilaian Demokrasi Indonesia* dari International IDEA menguatkan kembali nilai penting dari usaha ini.

# Pendahuluan



# Pendahuluan

## 1. Latar Belakang

### 1.1 Perdebatan Demokrasi

Diskusi mengenai pembangunan demokrasi bukan hal baru untuk Indonesia. Apa yang sekarang disaksikan oleh negeri ini adalah kelanjutan dari sebuah dialog yang terhenti hampir empat dasawarsa oleh kekuasaan otoriter.

Masa dua tahun terakhir didominasi oleh usaha-usaha Indonesia untuk bangkit dari bayang-bayang Orde Baru, rezim otoriter yang dibangun oleh Presiden Soeharto pada pertengahan 1960-an. Soeharto membangun rezim ini di atas fondasi Demokrasi Terpimpin yang ditinggalkan pendahulunya, Soekarno. Pemberlakuan Demokrasi Terpimpin pada 1959 menyebabkan runtuhnya demokrasi parlementer dan mengantikannya dengan sebuah sistem yang tak sedikit pun membatasi lembaga kepresidenan.

Ada beberapa kemiripan yang nyata antara transisi demokrasi Indonesia saat ini dan percobaan selama satu dasawarsa demokrasi liberal pada 1950-an. Ekonomi begitu mudah bergejolak, angkatan bersenjata menjadi kekuatan politik potensial, parlemen dan eksekutif terjebak dalam permainan saling menjatuhkan yang mengakibatkan ketidakstabilan, konstitusi tak cukup jelas dalam menyatakan peran dan hubungan-hubungan antara pemegang kekuasaan dan lembaga-lembaga negara, dan kekacauan-kekacauan regional mengancam kesatuan dasar dari Nusantara.

Tetapi perbedaan-perbedaan antara 1950-an dengan saat ini juga sama nyatanya. Pada 1950, Indonesia adalah negara muda di mana penjajah Belanda baru sedikit menanamkan investasi dalam infrastruktur, dan di mana aktivitas sosial dan ekonomi telah terhentikan oleh perang kemerdekaan yang berkepanjangan. Sebagai perbandingan, krisis ekonomi yang telah memperumit transisi demokrasi Indonesia saat ini adalah yang mengikuti pertumbuhan pesat selama bertahun-tahun, yang telah sangat memperbesar dasar ekonomi negara.

Sikap-sikap terhadap salah satu lembaga yang paling berpengaruh, angkatan bersenjata, juga sangat berbeda. Jika pada 1950-an penghargaan masyarakat terhadap militer tinggi karena peranannya dalam perjuangan kemerdekaan, saat ini baik dukungan masyarakat terhadap angkatan bersenjata maupun kepercayaan diri di dalam militer sendiri sangat rendah.

Kepemimpinan militer saat ini tampaknya sepakat dengan strategi pragmatis untuk melepaskan peran politiknya, yang kemudian memperkecil peran nonmiliter yang menyebabkan militer kehilangan kehormatannya. Akan tetapi, dengan

catatan lebih serius, persepsi masyarakat terhadap parlemen baru Indonesia adalah nilai penting dari rasa kekecewaan atas politik parlementer di akhir 1950-an yang membuka jalan kepada otoritarianisme. Ada sebuah perdebatan sengit di parlemen tentang konstitusi pada Agustus 2000, tetapi amandemen UUD 1945 boleh dibilang dibuat belum masuk ke masalah-masalah pokok.

Sikap luar negeri terhadap Indonesia telah berubah drastis sejak 1950-an. Pada saat itu, negara-negara Barat banyak yang mencurigai negara pasca-kolonial ini, banyak yang mengkhawatirkan hubungan hangat Presiden Soekarno dengan Partai Komunis Indonesia dan “perselingkuhannya” dengan negara-negara Sosialis, dan terlibat jauh sampai ke pendukungan terhadap pemberontakan-pemberontakan melawan pemerintah. Tetapi kini Indonesia berpeluang menjadi demokrasi terbesar ketiga di dunia, dan transisi saat ini di negeri tersebut telah memiliki dukungan finansial dan moral dari masyarakat dunia.

Kelanjutan demokratisasi Indonesia setelah rezim Orde Baru jatuh adalah sebuah hal yang harus dirayakan dan juga diperhatikan. Negeri ini adalah tempat yang sama sekali berbeda dengan yang ada pada 1950-an dan terbuka sebuah kesempatan yang belum pernah ada untuk mengkonsolidasikan reformasi. Tepatnya, inilah konteks politik yang relatif cocok yang mendorong International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) untuk menawarkan dukungannya kepada pihak-pihak yang berkepentingan yang terlibat dalam demokrasi yang sedang tumbuh di Indonesia.

*Penilaian Demokratisasi di Indonesia* dari International IDEA adalah hasil dari sebuah dialog nasional untuk melihat kembali dan menganalisis perkembangan politik nasional dan mengidentifikasi isu-isu penting sebagai dasar untuk advokasi, kebijakan, dan reformasi. Penilaian ini difasilitasi oleh IDEA dan dilangsungkan bekerja sama dengan mitra-mitra dari Indonesia dengan cara pendekatan yang terbuka dan partisipatif. Penilaian percontohan dari demokratisasi Indonesia ini melibatkan secara bersamaan 34 anggota dari organisasi-organisasi masyarakat sipil, yang telah menjadi *contact group* International IDEA di Indonesia, dan disebut Forum untuk Reformasi Demokratis.

## 1.2 Unsur-unsur Penting Konsolidasi Demokratis

Dalam konsultasi dengan anggota-anggota Forum untuk Reformasi Demokratis, tema-tema berikut telah dinyatakan sebagai unsur-unsur penting dari kemajuan demokrasi:

Demokrasi dan Reformasi Negara dan Pranata-pranatanya:

- Kekuasaan sipil dan angkatan bersenjata.
- Struktur ekonomi dan pengelolaan perusahaan.
- Demokratisasi dan desentralisasi.

Demokrasi dan Kekuasaan Hukum:

- Tinjauan konstitusional dan reformasi pemilihan umum.

Demokrasi dan sebuah Budaya Demokratis:

- Pluralisme agama dan kehidupan bersama yang damai.
- Peran advokasi dan pengawasan organisasi-organisasi masyarakat sipil.
- Partisipasi perempuan dalam politik.

## 2. Demokrasi dan Reformasi Negara

### 2.1 Militer dan Kekuasaan Sipil

Siapa yang meletakkan syarat-syarat pengembalian tentara ke barak adalah inti hubungan militer dan sipil. Supremasi kekuasaan sipil atas angkatan bersenjata membutuhkan militer yang tidak terpolitisisasi. Tetapi sejak pembentukannya, Tentara Nasional Indonesia (TNI) telah menjadi pemain politik yang kuat, baik di tingkat regional maupun nasional. TNI memainkan peranan penting dalam membangun bangsa dengan mempertahankan kemerdekaan dari kekuasaan Kolonial Belanda di akhir 1940-an, tetapi satu dasawarsa kemudian komandan-komandan regional menjadi kekuatan penggerak di balik kelompok-kelompok pemberontak di pulau-pulau luar Jawa. Kecewa terhadap apa yang mereka anggap sebagai keterlaluan pemerintahan Jakarta dalam urusan-urusan regional, gerilyawan-gerilyawan PRRI dan Permesta menggalang peperangan singkat terhadap pemerintah pusat di akhir 1950-an dan awal 1960-an, yang menimbulkan warisan saling tidak percaya antara pemerintah regional dan pemerintah pusat.

Dalam masa-masa pemberontakan-pemberontakan daerah, Jenderal Nasution, seorang perwira tertinggi Indonesia, mengusulkan pertama kali sebuah ide yang kemudian disebut Dwifungsi. Ide ini adalah bahwa militer harus memiliki kewajiban-kewajiban sosial dan bahkan politik seperti halnya tanggung jawab pertahanan. Nasution juga mengusulkan dikembalikannya UUD 1945 yang memberikan Presiden kekuatan melampaui parlemen. Dalam kenyataan politik di akhir 1950-an, mengembalikan UUD 1945 juga membuat Soekarno lebih tergantung pada angkatan bersenjata.

Ini memperlihatkan bahwa asal mula tujuan-tujuan politik lembaga kemiliteran dan keengganan untuk mematuhi kekuasaan sipil sudah ada jauh sebelum naiknya Jenderal Soeharto ke tampuk kekuasaan pada 1965 dan kekuasaannya selama 30 tahun sesudahnya. Ini mensyaratkan strategi-strategi untuk membawa militer kembali ke barak harus berdasarkan kenyataan bahwa struktur keterlibatan militer dalam politik tetap kokoh dan akan sulit diatasi dalam waktu dekat.

### 2.2 Berbagi Kesempatan-Kesempatan untuk Pertumbuhan

Sebuah kemiripan yang kuat antara 1950-an dan saat ini adalah kebutuhan dan

hasrat untuk memastikan pembangunan ekonomi menguntungkan semua orang Indonesia. Ini juga tema yang populer pada 1950-an, dan hal yang diharapkan Soekarno dengan menasionalisasi perkebunan-perkebunan dan industri-industri milik asing. Idenya adalah untuk mencegah kekayaan yang dibuat di Indonesia dibawa ke luar negeri, dan dengan begitu dapat digunakan untuk membangun Indonesia. Akan tetapi, karena pertimbangan manajerial, kontrol atas perusahaan-perusahaan yang baru dinasionalisasi jatuh ke tangan militer, yang segera sadar bahwa keuntungan yang dihasilkan perusahaan-perusahaan yang baru mereka peroleh adalah sumber yang kaya untuk penghasilan mereka sendiri.

Pemborosan sumber daya masyarakat seperti itu berlanjut dan kian meningkat selama Orde Baru berkuasa. Pada saat itu kontrak-kontrak bisnis makin kerap menjadi alat patronase, dan bisnis dikuasai oleh orang-orang yang dekat dengan keluarga presiden. Kedalaman dan tingkat perkoncoan pada masa Soeharto ditunjukkan dengan kenyataan bahwa 75 persen pinjaman yang macet ada di tangan 50 keluarga, banyak di antaranya memperoleh kredit dengan cara yang tidak jujur. Keuntungan menumpuk di kantung para pengusaha dan sedikit yang dikembalikan ke negara, dalam bentuk pajak perusahaan.

Manipulasi bisnis dan usaha-usaha ekonomi menyumbat kewirausahaan di Indonesia; hanya ada insentif yang sangat kecil bagi seseorang untuk menginvestasikan waktu dan modal dalam suatu usaha tanpa “kesetaraan posisi permainan” atau aturan hukum untuk memastikan lingkungan bisnis yang sehat. Konsekuensinya, sebagian besar masyarakat Indonesia tetap di sektor ekonomi informal, biasanya dalam aktivitas perdagangan ataupun pertanian berpendapatan rendah.

Sistem ini dapat dijalankan selama ekonomi tumbuh dan masyarakat dapat bekerja. Memang jatuhnya angka kemiskinan, meski pertumbuhan populasi yang luar biasa cepat, adalah kesaksian atas dinamika ekonomi selama sebagian besar era Orde Baru. Itulah rekor ekonomi Orde Baru yang selalu digunakan sebagai sumber dasar legitimasi bagi rezim tersebut. Tetapi, ketika krisis ekonomi terjadi di akhir 1997, segera itu memperlihatkan betapa rentannya sebagian besar dari populasi yang tak lagi bisa membeli kebutuhan-kebutuhan hidup mendasar. Begitu Orde Baru tumbang Mei 1998 dan Indonesia memulai transisinya ke demokrasi, kesadaran akan kebutuhan mereformasi semua struktur-struktur, lembaga-lembaga, dan praktek-praktek ekonomi pun tumbuh. Ini akan membawa masyarakat “kembali ke ekonomi” dengan memberi mereka paling tidak kesempatan dan insentif untuk lebih aktif terlibat dalam sistem ekonomi. Untuk yang lain, paling tidak memperluas hak-hak dan perlindungan dalam upaya membatasi kondisi kerja yang eksplotatif.

Secara ekonomi, Indonesia kini adalah bangsa yang jauh lebih beragam dan kompleks dibandingkan keadaan pada 1950-an, tetapi baik keinginan

dan kesempatan untuk memperbaiki penyelewengan-penyelewengan dan ketidakadilan-ketidakadilan dalam sistem ekonomi bangkit kembali. Perubahan-perubahan yang dibutuhkan menghendaki penyesuaian baik proses pengambilan keputusan dari atas ke bawah maupun praktek-praktek kerjanya. Di atas segalanya, mereka menuntut penegakan hukum dan pelaksanaannya yang akan menciptakan kepercayaan diri masyarakat dan berfungsi sebagai landasan hukum yang kuat yang mengikat semua aktivitas di Indonesia, bukan saja pada hal-hal yang jelas berhubungan dengan pembangunan ekonomi. Jika tercapai, ada jaminan bagi peran seseorang sebagai wirausaha, sebagaimana juga hak kaum buruh dan warga negara. Reformasi juga dibutuhkan untuk menyegarkan birokrasi, dan juga memperjelas peran militer, khususnya dalam aktivitas ekonomi mereka. Hubungan pusat dan daerah juga harus dinilai ulang, khususnya berdasarkan undang-undang baru mengenai otonomi daerah yang mulai diberlakukan Januari 2001. Perubahan-perubahan ini, sebagaimana didibahas dalam bab Pembangunan Sosio-Ekonomi, akan membantu meletakkan landasan bagi ekonomi yang lebih terbuka dan partisipatif.

### 2.3 Desentralisasi dan Demokratisasi

Desentralisasi menjadi penting ketika kekuasaan pusat menyadari semakin sulit untuk mengendalikan sebuah negara secara penuh dan efektif, ataupun dipandang terlalu mencampuri urusan-urusan lokal. Dalam kedua hal tersebut, desentralisasi menjadi penting untuk pemerintahan yang bertanggung jawab dan efektif. Pemberontakan PRRI dan Permesta pada 1950-an bukanlah usaha untuk memisahkan diri dari Indonesia, tetapi adalah usaha untuk mendapatkan kontrol lokal atas urusan dan sumber daya lokal di Nusantara. Meskipun begitu, warisan mereka berakibat yang sebaliknya terhadap pemerintah pusat.

Di Jakarta, tuntutan lokal tidak ditanggapi dengan baik. Sikap ini bisa memunculkan ancaman disintegrasi atau tampilnya kembali orang kuat lokal dan pemerintah pusat harus menghabiskan tahun-tahun berikutnya mengkonsolidasikan kontrol mereka terhadap daerah. Perluasan birokrasi pusat bisa terjadi berkat bantuan besar dari TNI. Restrukturisasi teritorial TNI pada 1958 memastikan komandan militer lokal mewakili kepentingan Jakarta dan prajurit-prajurit ditempatkan di berbagai pelosok Nusantara untuk memperluas kontrol pemerintah ke daerah-daerah yang jauh.

Walau ada kecenderungan sentralisasi yang tak meragukan semacam itu, Indonesia memiliki sejarah panjang percobaan dengan desentralisasi, dimulai pada masa penjajahan dengan UU Desentralisasi Hindia Belanda tahun 1903 dan berlanjut secara periodik setelahnya.

Hal yang menonjol pada program-program otonomi daerah yang gagal ini adalah semuanya mengikuti pola yang sama: desentralisasi selalu dilakukan saat kemampuan pusat untuk mengatur daerah lemah dan pelaksanaannya segera dibatalkan setelah Jakarta pulih dari kelemahan itu. Undang-undang Otonomi Daerah Indonesia tahun 1999 menunjukkan kemauan politik pemerintah yang

belum ada sebelumnya dan secara umum dipandang sebagai pencegah pergolakan daerah dan gerakan separatis seperti di Aceh dan Irian Jaya.

Berpaling dari kepercayaan yang dipegang lama bahwa desentralisasi adalah sama dengan disintegrasi, mayoritas orang kini yakin bahwa otonomi daerah akan menolong mencegah disintegrasi, mengingat prospek yang semakin suram bahwa pemerintah pusat mampu mengatasi konflik-konflik lokal. Tetapi ini menimbulkan pertanyaan apakah eksperimen mutakhir dalam desentralisasi ini akan bernasib sama dengan pendahulunya dan akan segera dicabut begitu pemerintah pusat pulih dari kondisi lemahnya sekarang.

Amandemen konstitusi pada Agustus 2000 menjadikan pelaksanaan desentralisasi mulai 1 Januari 2001 sebagai tuntutan konstitusional. Ini memperlihatkan komitmen yang belum tampak sebelumnya dari politisi nasional untuk meninggalkan praktek-praktek masa lalu. Meski kini prospek desentralisasi kekuasaan atas urusan dan sumber daya lokal terlihat menjanjikan, ada kekhawatiran bahwa pelaksanaannya yang terlalu cepat dapat melampaui kemampuan pemerintah lokal untuk mengaturnya. Bahkan skenario terburuknya adalah desentralisasi dapat berujung pada penguatan raja-raja lokal, membawa negeri ini jauh dari demokrasi pada saat sangat dibutuhkan.

### 3. Demokrasi dan Supremasi Hukum

#### 3.1 Peninjauan Ulang Konstitusi

Ide bahwa tak pernah ada demokrasi tanpa kaum demokrat dengan rapi membungkus perdebatan terkini tentang UUD 1945. Seperti banyak diskusi yang berlangsung tentang demokrasi, perdebatan kontroversial tentang amandemen selama Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Agustus 2000 adalah kelanjutan dari sebuah diskusi yang dimulai justru jauh sebelum Indonesia merdeka pada 1945.

Ada tiga kesamaan antara perdebatan konstitusional pada 1950-an dan yang saat ini terjadi. Pertama, para pendukung amandemen konstitusi menunjukkan bahwa para pendiri bangsa Indonesia yang membuat UUD 1945 berada dalam situasi darurat dan menganggapnya sebagai konstitusi sementara yang memerlukan perubahan kemudian. Kedua, UUD 1945 memberikan kekuasaan luas pada presiden melebihi parlemen, dan karenanya memungkinkan kekuasaan otoriter. Ketiga, hanya ada sangat sedikit ketentuan untuk melindungi hak asasi manusia.

Untuk alasan-alasan tersebut, UUD 1945 segera diikuti oleh konstitusi kedua pada 1950 yang dimaksudkan untuk memberikan perimbangan setara antara eksekutif dan parlemen. Tetapi meski isinya lebih demokratis, konstitusi ini tidak

disusun oleh lembaga yang terpilih secara demokratis. Untuk alasan inilah, sebuah majelis konstitusi (Konstituante) segera bersidang setelah pemilihan umum yang bebas pada 1955 dengan tugas mengganti konstitusi.

Meski Konstituante dibubarkan pada 1959 sebelum ia menyelesaikan mandatnya, perdebatan-perdebatan di dalamnya menggarisbawahi pentingnya pemerintahan yang baik dalam periode demokrasi liberal Indonesia. Konstituante mendesak agar prinsip-prinsip itu menjadi tanggung jawab menteri kepada parlemen dan menghormati hak asasi manusia, khususnya kebebasan berpendapat, kebebasan berekspresi, dan kebebasan berserikat dan berorganisasi. Ironis mungkin, tapi bukanlah kebetulan jika penekanan yang dibuat oleh Konstituante terbaca seperti sebuah daftar hak-hak yang ditindas dari 1959 sampai 1998. Melihat perdebatan konstitusional sekarang, pelajaran yang dapat ditarik dari masa 1950-an adalah ketentuan-ketentuan konstitutional untuk hak-hak asasi manusia mungkin tidak dengan sendirinya mencegah kebangkitan otoriterisme, tetapi ketidakhadirannya pastilah membuat tugas-tugas diktator jauh lebih mudah.

Sebuah bab penting tentang hak asasi manusia telah ditambahkan ke konstitusi sekarang melalui amandemen-amandemen yang dibuat pada Agustus 2000. Ada ketentuan yang memberikan hak kepada warga negara untuk berbeda pendapat dengan negara, berbeda dengan kewajiban-kewajiban yang terdapat di dalam UUD 1945. Ada juga yang membuka ruang bagi kemajuan di wilayah persamaan gender. Pasal 28 H (2) menyatakan bahwa “setiap orang harus memiliki hak untuk memperoleh kesempatan dan perlakuan khusus untuk mendapatkan kesempatan dan keuntungan yang sama demi terciptanya kesetaraan dan keadilan”. Pasal 28 I (2) menyatakan “setiap orang dijamin haknya untuk bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apa pun dan dijamin haknya untuk dilindungi dari perlakuan diskriminatif seperti itu”.

Pasal-pasal tersebut dilihat sebagai kemajuan untuk persamaan gender. Tetapi Pasal 28 H (2) bukanlah pernyataan aksi positif seperti yang tampak. Bahasanya dimaknai dengan cara sedemikian rupa sehingga ayat tersebut tetap terbuka terhadap penafsiran, dan usaha untuk menggunakan kata “pria dan wanita” ke dalam kalimat tersebut gagal. Tantangan para anggota legislatif, dengan dukungan dan tekanan dari masyarakat sipil adalah mengubah pasal-pasal tentang hak asasi manusia menjadi kebijakan-kebijakan yang akan dilaksanakan dengan tepat dan untuk memastikan akibat yang diinginkan.

Sebuah keputusan dari Sidang Tahunan MPR tersebut yang mengejutkan banyak pihak adalah penolakan terhadap amandemen konstitusional yang membolehkan pemilihan presiden langsung. Lebih dari dua pertiga wakil rakyat menyatakan dukungan bagi pemilihan tak langsung, meski pengumpulan pendapat mutakhir juga menunjukkan dukungan kuat masyarakat untuk pemilihan presiden secara

langsung. Biarpun seorang presiden yang terpilih langsung bisa dipercaya sampai batas tertentu, ada juga potensi bahaya karena pemilihan presiden secara langsung menghapuskan pengawasan nyata terhadap eksekutif dan sudah lama dikaitkan dengan rezim otoriter. Reformasi pemilihan umum di negeri-negeri yang baru saja mengalami demokratisasi menunjukkan bahwa pemilihan yang dijalankan dengan benar sama pentingnya dengan pilihan-pilihan sistem pemilihan. Karenanya, jika sebuah negeri memutuskan untuk menjalankan reformasi pemilihan umum, perubahan semacam itu akan lebih mungkin menciptakan lembaga perwakilan yang lebih baik jika komisi pemilihan dapat melaksanakan pemilihan dengan tepat.

## 4. Demokrasi dan Budaya Demokrasi

### 4.1 Toleransi Beragama dan Kehidupan Damai Bersama

Sekali lagi, isu Piagam Jakarta muncul dalam perdebatan tentang konstitusi dalam Sidang Tahunan MPR Agustus 2000. Piagam Jakarta sendiri hanyalah sebuah kalimat tujuh kata, tetapi dapat mengubah sifat dasar negara Indonesia. Jika diterapkan, ia akan membuat kepatuhan kepada hukum syariah wajib bagi semua muslim Indonesia, yang bisa menghapus sifat sekuler dari negara.

Perdebatan mengenai Piagam Jakarta telah berlangsung semenjak kemerdekaan. Para pendukungnya mengharapkan piagam tersebut dimasukkan ke dalam “Pidato Pancasila” tanggal 1 Juni 1945, ketika Soekarno memproklamasikan lima prinsip yang diharapkan menjadi dasar negara baru yang akan dibentuk. Akan tetapi, pada saat-saat akhir, piagam tersebut tidak dimasukkan, hanya menjadi bahan perdebatan di Indonesia. Isu tersebut diangkat oleh delegasi-delegasi muslim dalam Konstituante 1950-an. Usaha mereka dalam menghidupkan Piagam Jakarta gagal di hadapan penentangan kaum nasionalis dan komunis, membuat partai-partai muslim merasa dikhianati sekali lagi.

Kesempatan untuk menghadirkan isu itu kembali diperkecil secara dramatis selama Orde Baru berkuasa. Rezim Soeharto menindas unsur-unsur tertentu “Islam politis” dan mengendalikan semua ekspresi keagamaan agar menggunakan Pancasila, ideologi negara yang merangkum semua ideologi. Menjadi perdebatan bahwa dengan berakhirnya rezim tersebut dan mekanisme kontrolnya yang ketat, pertarungan antaragama akan muncul kembali di tempat ia menghilang. Akan tetapi, kondisi sosial telah berubah secara dramatis selama Soeharto berkuasa ketika perbedaan agama sering menjadi alasan untuk konflik daripada penyebab utama dari konflik. Di balik perbedaan-perbedaan permukaan semacam ini sering terdapat isu-isu pertentangan lainnya, seperti persaingan untuk sumber daya ekonomi dan kekuasaan politik dalam lingkungan transisi, seperti terlihat di Maluku, yang menjadi sebab utama konflik; bukan menyalanya kembali perbedaan agama yang dulu diredam.

Sebenarnya masih terdapat sisa dari rezim Soeharto, yaitu sebuah budaya pluralisme agama. Melihat rangkaian konflik yang ada, ini mungkin tak lebih dari sebuah topeng. Tetapi itu tetap citra yang diinginkan kembali oleh sebagian besar rakyat Indonesia. Pemisahan yang saat ini ada telah berakar sangat dalam walaupun sering sebab utamanya dengan sendirinya terlupakan. Karenanya, membuka jalan untuk sebuah penyelesaian perlu dilakukan dengan hati-hati.

Ketika seluruh lingkungan politik mengalami perubahan, isu toleransi beragama tentu saja akan kembali diuji. Transisi sering menjadi masa yang sangat membingungkan dan menantang identitas orang-orang mengingat perubahan terjadi dalam kecepatan tinggi ketika tatanan politik yang lama digantikan dengan yang baru. Satu konsekuensi besarnya adalah kemungkinan akibat mundur yang bersifat primordial, karena orang mencari kepastian dari tradisi. Yang tetap penting kemudian adalah bagaimana tradisi-tradisi tersebut hidup berdampingan dengan prinsip-prinsip demokratis.

Sangat ironis, salah satu dari target-target awal melonjaknya kekerasan antaragama yang dimulai pada akhir 1996 adalah Rengasdengklok. Di tempat inilah para pendiri bangsa Indonesia, Soekarno dan Hatta, menghabiskan jam-jam terakhirnya sebelum proklamasikan kemerdekaan, menekankan kesucian toleransi beragama.

#### 4.2 Masyarakat Sipil dan Advokasi

Masyarakat sipil memiliki sebuah sifat paradoks, yaitu bahwa ia dapat menjadi sebuah aset sekaligus sebuah ancaman bagi demokrasi. Menurut pandangan-pandangan yang ada mengenai masyarakat sipil, organisasi-organisasi masyarakat sipil memelihara kepercayaan dan timbal balik di antara rakyat, membuat mereka lebih “sipil” dalam tindakan-tindakan politik. Pada kenyataannya, masyarakat sipil juga membangkitkan organisasi-organisasi yang kegiatannya dapat bersifat antidemokrasi dan antitesis terhadap demokrasi. Yang terakhir dapat terlihat dari kekerasan antar masyarakat di daerah-daerah Nusantara.

Ada dua sisi persoalan bagi masyarakat sipil: satu positif dan satu negatif. Untuk yang pertama, masyarakat perlu memastikan organisasi-organisasi dan perhimpunan-perhimpunan bekerja demi kontribusi positif kepada masyarakat dan untuk terlibat dalam proses konsolidasi demokrasi. Di lain pihak, masyarakat sipil harus berusaha mencegah pecahnya organisasi-organisasi menjadi faksi-faksi yang saling bertarung, menjadi pencari rente, ataupun bekerja dengan cara-cara yang tidak cocok dengan norma-norma dan praktek-praktek demokrasi, ataupun membahayakan perdamaian, keamanan, dan harmoni.

Karakter masyarakat sipil Indonesia telah sangat berubah selama bertahun-tahun. Pada 1950-an terdapat sebuah masyarakat sipil yang kuat dan bersemangat, dengan gerakan massa dan politik massa. Contoh-contoh yang paling terkenal

adalah Partai Komunis Indonesia (PKI) dan Masyumi, partai yang berbasis muslim. Dengan berkuasanya Orde Baru, politik massa berhenti tiba-tiba, begitu juga perkumpulan bebas dan kemampuan mendirikan partai sesuai kehendak pendirinya. Pada pertengahan 1970-an, demokrasi Pancasila menjadi mapan, dengan hanya tiga pengelompokan politik yang diatur sebelumnya yang ditizinkan (salah satunya adalah Golkar yang berkuasa), yang semuanya harus menerima ideologi negara. Berkat depolitisasi masyarakat oleh negara, organisasi masyarakat sipil menjadi satu-satunya “rumah” untuk oposisi yang telah dijinakkan dan secara umum impoten.

Jika selama Orde Baru kelompok-kelompok masyarakat sipil muncul sebagai “oposisi alami”, dengan runtuhnya Orde Baru dan bangkitnya kembali partai politik berbasis massa, organisasi-organisasi masyarakat sipil kehilangan tempat, menjadi tersesat dalam pencarian mereka terhadap peran dan identitas baru bagi mereka sendiri, pada saat meruyaknya pembentukan organisasi-organisasi baru. Meskipun salah satu pemikiran mengajukan pendapat bahwa organisasi, asosiasi, ataupun kelompok mana pun adalah simbol kebebasan berkumpul, dan karenanya menjadi atribut positif dalam masyarakat, yang terbaik adalah membedakan tipe-tipe organisasi, karena tak semua organisasi terlihat memberi kontribusi positif kepada masyarakat. Banyak di antaranya tampak sebagai kendaraan kepentingan pribadi, dan rumah untuk kepentingan kelas menengah perkotaan.

Sebuah masyarakat sipil yang kuat dan partisipatif adalah komponen terpenting demokrasi. Tetapi di Indonesia, seperti yang disaksikan di negara-negara lain yang menjalani demokratisasi, penting memastikan organisasi-organisasi masyarakat sipil tetap di wilayah masyarakat (publik), bekerja untuk mencapai tujuan-tujuan yang tidak membahayakan keamanan dan keselamatan kelompok lain. Buat banyak orang, mereka juga harus dibimbing oleh contoh, memberikan model peran untuk pemerintah maupun partai politik, di dalam diri mereka sendiri, yang di jiwa mereka sendiri, sering dianggap sebagai lembaga-lembaga ataupun organisasi-organisasi yang terlepas dari massa.

#### **4.3 Partisipasi Politik Perempuan**

Dua hari besar nasional yang merayakan perempuan Indonesia adalah Hari Kartini — untuk menghormati seorang perempuan pada masa penjajahan yang berjuang memperluas kesempatan hidupnya melalui pendidikan; dan Hari Ibu — penghormatan bagi kongres nasional perempuan Indonesia pertama yang diadakan 22 Desember 1928. Pertemuan ini menggariskan cita-cita kaum feminis Indonesia pada masa pra-kemerdekaan itu: kesetaraan antara laki-laki dan perempuan. Perhatian utamanya adalah kesetaraan gender di dalam keluarga.

Tujuan asli pekerjaan yang dilakukan oleh para perempuan pada dua masa itu —

yang menjadi alasan mengapa warga Indonesia merayakannya — telah hilang di Indonesia selama Orde Baru. Perayaan yang dilakukan kini cuma memuja-muja “nilai-nilai” tanggung jawab isteri dan ibu.

Sebelum kebangkitan Orde Baru, perempuan telah terlibat perjuangan kemerdekaan, berpartisipasi dalam Konstituante, dan mengambil peran dalam pemerintahan demokrasi liberal pada 1950-an dengan dorongan aktif Soekarno.

Namun, hal itu terhenti setelah 1965. Orde Baru membangun ide bahwa politik bukanlah untuk perempuan dengan menghidupkan terus-menerus pandangan mengenai “perempuan politik” sebagai histeris, amoral, tak beragama, dan pendeknya “di luar kontrol sosial”. Pandangan ini didukung oleh sebuah mitos yang sering diulang-ulang dari praduga atas peranan jahat yang dilakukan oleh Gerwani, sayap perempuan Partai Komunis Indonesia, dalam kematian enam jenderal di Lubang Buaya dekat Jakarta pada 30 September 1965. Pembunuhan tersebut, digambarkan sebagai kudeta yang gagal, adalah inti dari penjelasan dan pemberian alasan Orde Baru untuk berkuasa.

Perempuan di masa Orde Baru selalu disingkirkan dari politik, kecuali ketika dipanggil untuk mendukung kebijakan resmi dalam peran yang telah ditentukan sebelumnya sebagai isteri dan ibu. Perlakuan terhadap perempuan inilah yang ikut membentuk sifat pemerintahan kekeluargaan dan patriarkis Orde Baru dengan kekuasaan terkonsentrasi di atas dan laki-laki ditempatkan sebagai kepala rumah tangga dan negara. Tipe pemerintahan yang dibangun selama tahun-tahun kekuasaan otoriter itu tidak menyediakan ruang politik yang kondusif bagi perempuan, sedangkan peran-peran sosial mereka dengan hati-hati diatur melalui organisasi-organisasi yang didukung negara.

Lingkungan pasca-Orde Baru membuka kesempatan baru bagi perempuan untuk mengembalikan hak-hak demokrasi mereka. Namun usaha ini terhambat oleh kurangnya “gerakan perempuan” yang memiliki kemampuan mengartikulasi dan mengejar agenda-agenda reformasi yang komprehensif dari perempuan. Dengan beban masalah-masalah yang ada di Indonesia, sering dipandang sebagai “isu nasional yang lebih penting”, ada risiko bahwa, sekali lagi, setengah dari populasi akan tetap terpinggirkan dari perdebatan politik, baik di tingkat nasional maupun lokal.

## 5. Kesimpulan

Seperti ditekankan *Penilaian Demokratisasi di Indonesia*, konsolidasi masa transisi tak serta-merta terjamin. Transisi menurut definisi adalah proses terbuka, dan baik pengkritik ataupun yang optimistis haruslah mempertimbangkan bahwa tak

ada apa pun yang ditentukan sebelumnya mengenai kelanjutan demokrasi saat ini di Indonesia. Sama halnya, tak ada yang tak terhindarkan mengenai ambruknya demokrasi liberal Indonesia pada 1950-an, juga tak dapat dinafikan saat ini bahwa kedigdayaan otoriterisme tak bakal kembali di masa mendatang.

Akhirnya, meski tampaknya biasa saja mengetahui bahwa sebuah garis tipis membedakan konsolidasi demokrasi yang sukses dan bangkitnya kembali otoriterisme, ini juga berarti ada sebuah peran yang harus dimainkan oleh siapa pun yang berkomitmen terhadap Indonesia yang lebih demokratis. Informasi yang tak lengkap dan menyesatkan, kecelakaan atas penilaian, ataupun ketepatan waktu mempengaruhi berlangsungnya demokratisasi. Karenanya sangatlah penting jika para aktor dalam masyarakat sipil, pejabat pemerintah, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bekerja sama dalam menilai perkembangan politik nasional dan mempertimbangkan pilihan-pilihan yang tersedia untuk memajukan demokratisasi. *Penilaian Demokratisasi di Indonesia* yang didukung International IDEA bertujuan memberikan kontribusi yang berharga terhadap dialog itu.

# Metodologi



# Metodologi

## 1. Latar Belakang

Jatuhnya Presiden Soeharto pada 1998 membuka kesempatan bagi berlangsungnya reformasi demokratis di Indonesia. Untuk membangun momentum demokratis, beberapa perubahan mendasar pada sistem politik telah dimulai melalui berbagai langkah yang bersifat sementara. Langkah-langkah ini termasuk membuat amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) untuk memperkuat peran parlemen, mensahkan peraturan baru tentang otonomi daerah yang telah diperluas baik ruang lingkupnya dan juga tingkat partisipasi politik di tingkat daerah/lokal, dan pembatasan masa jabatan presiden. Perubahan-perubahan ini membuktikan bahwa tuntutan-tuntutan reformasi dan demokrasi yang mendorong runtuhnya Orde Baru bukan semata-mata menuntut perubahan rezim tetapi juga perubahan sistem.

Pemenuhan tuntutan-tuntutan semacam ini membutuhkan perubahan menyeluruh pada semua institusi politik, sosial, dan ekonomi, dan juga perubahan pada basis hubungan antara rakyat dan negara, serta pendirian kerangka kerja yang stabil yang menjadi tempat berakarnya praktik-praktek demokratis. Ini hanya dapat terjadi bila transisi demokrasi maupun konsolidasi lebih jauh menuju kebijakan demokratis dapat dijaga keberlangsungannya dengan cara membangun agenda reformasi yang menyeluruh, dari hasil partisipasi yang luas dan inklusif pada proses penetapan agenda (*agenda-setting*).

Untuk mengembangkan agenda itu, Internasional IDEA menyelenggarakan sebuah konferensi pada Juli 1999 sebagai tempat berpartisipasi berbagai macam pengambil keputusan nasional. Konferensi ini berfungsi sebagai forum dialog untuk memulai proses identifikasi kerangka kerja agenda reformasi. Isu-isu sentral telah ditemukan untuk ditinjau ulang dan direformasi yaitu:

- Reformasi konstitusional dan reformasi hukum untuk mendukung transisi ke arah demokrasi.
- Menerapkan otonomi regional untuk menjamin adanya partisipasi politik yang inklusif dan pembangunan yang efektif di seluruh Indonesia.
- Mendefinisikan ulang hubungan sipil-militer untuk menjamin supremasi wakil-wakil rakyat yang telah dipilih.
- Memberdayakan masyarakat madani supaya dapat berfungsi sebagai “penjaga” (*watchdog*) maupun kontributor pada proses-proses pemerintahan dan pengambilan keputusan.
- Meningkatkan peran serta aktif perempuan dalam politik dan masyarakat.
- Mengedepankan ketidaksetaraan fundamental dan tekanan dalam

masyarakat yang merupakan dampak dari keterpinggiran sosio-ekonomi dan prasangka agama.

## 2. Mendirikan Forum Untuk Reformasi Demokratis

Sebuah parameter agenda reformasi telah disusun pada Konferensi Juli 1999. Pada bulan Januari 2000, IDEA Internasional memfasilitasi sebuah forum yang menjadi tempat dialog para pengambil kebijakan di Indonesia. Para peserta bertemu di bawah panji Forum untuk Reformasi Demokratis. Momentum, daya kerja, dan komitmen untuk menyusun sebuah agenda reformasi datang dari anggota kelompok kerja itu sendiri.

Ada beberapa ciri yang menonjol dalam laporan ini yang membedakannya dari usaha penilaian lain mengenai reformasi demokratis di Indonesia saat ini. Kekhasan tersebut mencerminkan beberapa perspektif dan kepentingan Forum untuk Reformasi Demokratis ini. Pertama-tama, inilah laporan yang komprehensif, mencakup tujuh wilayah atau sektor pada masyarakat Indonesia. Para anggota Forum untuk Reformasi Demokratis percaya bahwa sebuah laporan yang mencakup isu-isu berskala luas secara total akan memiliki dampak lebih besar daripada sebuah studi isu tunggal. Studi isu tunggal walaupun berkualitas tinggi hanya memiliki pembaca yang terbatas, dan sebagai hasilnya, memiliki dampak yang kecil bagi masyarakat atau para pembuat keputusan yang memiliki kebutuhan untuk memahami isu-isu dalam konteks yang lebih luas.

Para anggota Forum juga berkeyakinan bahwa reformasi demokratis di Indonesia harus dilaksanakan dalam kondisi tertentu yang diciptakan oleh perkembangan politik, sosial, ekonomi, dan sejarah Indonesia sendiri. Proses reformasi ini tidak perlu mengikuti satu model demokrasi yang khusus maupun jalur tertentu. Perubahan di Indonesia harus muncul karena terciptanya kondisi dan ruang yang memungkinkan terjadinya perubahan di Indonesia. Langkah reformasi di Indonesia harus dilihat dalam konteks tersendiri, situasi yang dihadapinya di masa lalu, dan harapan yang rasional untuk masa depan, dan tidak mengacu pada standar-standar dari model-model atau negara-negara lain. Karena itu, laporan ini diharapkan akan dapat menghasilkan penyusunan sebuah standar untuk pergerakan reformasi Indonesia sendiri.

Laporan ini menjadi lebih terinci karena dapat dilaksanakan dalam waktu yang diperpanjang. Hal ini bersandar pada pemikiran bahwa metode inilah yang paling sesuai untuk studi sejenis ini yang melibatkan proses dialog yang mendalam dengan peserta yang beragam, yang pada awal proses tersebut harus mencari jalan keluar untuk dapat bekerja bersama dan pada saat bersamaan setuju dengan agenda yang ada.

Hasilnya adalah sebuah laporan yang dibuat khusus untuk Indonesia, dengan memaparkan sejarah Indonesia, serta masalah-masalahnya dan dilema-dilema yang dihadapinya. Laporan ini juga mencerminkan kepentingan-kepentingan dan keinginan-keinginan para anggota Forum, yang berharap akan dapat memusatkan diri pada usaha yang lebih memandang ke depan, yang bisa membuat kerangka kerja, daripada sebuah pendekatan akademis yang terlalu teoritis atas isu-isu yang sangat penting bagi Indonesia belakangan ini.

### **3. Penyusunan Agenda**

Anggota-anggota Forum (lihat Lampiran II) mengakui bahwa dibutuhkan sebuah upaya bersama pada banyak jajaran untuk mengedepankan masalah-masalah yang beragam dan kompleks yang dihadapi Indonesia, dan untuk menyusun sebuah agenda reformasi untuk menyelesaikan isu-isu tersebut. Agar ini dapat terjadi, harus dipupuk suatu budaya saling menghargai dan saling percaya antara para anggota Forum, sehingga memungkinkan terselenggaranya dialog yang terbuka, pertukaran ide-ide dan pengalaman-pengalaman. Dengan dasar ini, kesepakatan untuk penyusunan agenda untuk program reformasi akan dapat diperoleh sebagai hasil dari dialog dan kompromi.

Anggota-anggota Forum untuk Reformasi Demokratis secara rutin bertemu selama empat bulan, mengorganisasikan diri dalam kelompok-kelompok kerja berdasarkan tema-tema pokok (lihat Lampiran I). Untuk memastikan adanya keterwakilan yang luas dan sekaligus debat yang terfokus pada agenda reformasi, anggota-anggota Forum ini memiliki latar belakang berbagai sektor dalam masyarakat, mewakili keberagaman cara pandang, perspektif dan pengalaman.

Para anggota dipilih berdasarkan latar belakang dan pekerjaan mereka, kemampuan mereka untuk mengekspresikan sentimen yang ada pada kelompok-kelompok dan jaringan-jaringan yang lebih besar, atau merupakan wakil langsung dari kelompok atau jaringan tersebut. Perhatian khusus diberikan untuk memastikan adanya keseimbangan opini di dalam masing-masing kelompok kerja, dan bahwa ada opini-opini yang bertentangan dalam setiap kelompok kerja sehingga dalam prosesnya dapat memacu dinamika debat dan pencapaian kompromi.

Peserta-peserta dalam masing-masing kelompok kerja Forum ini mengidentifikasi teman penting untuk diperinci dan didiskusikan pada pertemuan pertama, yang didiskusikan baik secara internal maupun dalam jaringan yang lebih luas tempat mereka terafiliasi. Isu-isu ini kemudian didiskusikan dan dikembangkan dalam pertemuan berikutnya dari kelompok kerja.

Beberapa kelompok kerja membahas topik mereka lebih lanjut dengan narasumber internasional yang membagikan pengalaman-pengalaman mereka mengenai proses

transisi-transisi demokrasi sebagai perbandingan dan ini juga merangsang proses interaktif dan pendalamannya yang lebih kritis. Pada 26 Mei 2000 masing-masing kelompok menyusun sebuah laporan awal yang merinci prioritas isu, opsi-opsi, dan strategi pada masing-masing arena reformasi. Dalam Konferensi Perpaduan yang diselenggarakan pada 26-28 Mei 2000 para anggota kelompok kerja bertemu untuk saling berbagi dan memperdebatkan temuan mereka sekaligus untuk mencari hubungan antar laporan.

Pada Konferensi Perpaduan beberapa pihak menyetujui bahwa beberapa tindakan-tindakan yang diidentifikasi pada proses konsultatif kelompok kerja membutuhkan tanggapan konstitusional, sementara tindakan-tindakan lain cukup dibahas pada bahan legislatif untuk mengedepankan isu-isu tersebut..

Isu-isu yang membutuhkan tanggapan konstitusional disatukan dalam laporan pendahuluan, *Penilaian Demokratisasi di Indonesia: Rekomendasi tentang Tinjauan Konstitutional*, yang dipresentasikan di depan Panitia *Ad Hoc* (PAH) I Majelis Permusyawaratan Rakyat pada 24 Juli 2000 ketika komisi tersebut melangsungkan pertemuan untuk mendiskusikan amandemen UUD pada Sidang Tahunan MPR tanggal 7-18 Agustus 2000.

Laporan ini merupakan analisa utuh dan komprehensif dari seluruh rekomendasi yang telah dimunculkan oleh Forum untuk Reformasi Demokratis mengkonsolidasikan demokrasi.

Bab-bab dalam laporan ini diberikan kepada para penanggap terpilih, yaitu mereka yang memiliki pengalaman tentang Indonesia dan, ahli dalam hal tantangan-tantangan yang dihadapi oleh transisi dan bidang-bidang tematis lainnya dalam laporan ini. Para penanggap ini kemudian memberikan masukan-masukan tambahan yang memperluas ruang pendebatan dan ketajaman diskusi.

## 4. Tujuan Laporan

Laporan ini memiliki beberapa tujuan. Tidak satu pun yang seharusnya lebih dipentingkan atau mendapat tekanan lebih daripada yang lainnya. Laporan ini secara singkat merupakan sebuah pedoman, model, alat, timbalan moral, dan acuan. Kekuatan laporan ini bersumber pada semua tujuan ini secara tersendiri maupun bersamaan.

Laporan ini merupakan hasil nonpartisan dari sebuah proses dialog di antara para pengambil keputusan nasional yang mendukung transisi Indonesia menuju demokrasi. Ini sebuah refleksi yang serius dan mendalam, dikembangkan seiring perjalanan waktu yang cukup lama, untuk mengedepankan beberapa isu yang dihadapi pemerintah dan rakyat Indonesia. Isu-isu dan rekomendasi-rekomendasi

mencerminkan tidak saja kepentingan-kepentingan anggota Forum sendiri, tetapi juga menangkap dan mewakili semangat, ciri-ciri, tuntutan-tuntutan, dan aspirasi-aspirasi dari publik Indonesia yang lebih luas. Sebagai hasil dari kelompok-kelompok kerja yang membahas dan mendebatkan isu-isu ini secara mendalam, rekomendasi-rekomendasi ini berharga untuk ditelusuri keberlakuannya dalam konteks dan wacana yang lebih luas mengenai reformasi yang tengah berlangsung.

Laporan ini adalah sebuah usaha *agenda-setting* dan puncak sebuah proses diskusi dan permusyawaratan ide-ide oleh kelompok orang yang beragam. Meskipun memiliki perbedaan latar belakang dan opini, mereka menunjukkan bahwa tidak hanya mungkin tetapi juga esensial untuk membangun sebuah agenda nasional dengan dasar-dasar keterbukaan, menjadi sebuah keharusan, dan partisipasi. Karena itu, laporan ini bertindak sebagai model pengambilan keputusan yang demokratis, menunjukkan bahwa konsensus dapat dicapai melalui debat dan kompromi. Laporan ini juga menunjukkan cara-cara melibatkan sekelompok besar orang ke dalam proses tersebut. Reformasi politik ini terlalu penting untuk hanya diurus oleh para politisi yang partisan.

Proses penyusunan laporan ini memberikannya bobot moral dan wewenang. Sebagai hasil dari kelompok dengan beragam anggota yang bersedia bekerja sama untuk mencapai tujuan yang sama, laporan ini disusun oleh pelaku-pelaku penggerak masyarakat madani yang ingin memajukan tema atau agenda serupa. Ini menjadi bukti bahwa kepentingan yang sama dan kuat dari aktor-aktor masyarakat madani dapat menunjukkan adanya harapan dan tuntutan agar reformasi terus berkelanjutan. Tuntutan-tuntutan ini tidak dapat diabaikan dan harus terjalin dalam agenda politik.

Salah satu sasaran laporan ini adalah pendukung-pendukung Indonesia dari dalam komunitas internasional. Laporan ini memberikan garis besar sebuah agenda untuk pembangunan demokratis yang berkelanjutan dan humanistik. Pembangunan semacam ini menjadi dasar tercapainya pemerintahan yang baik, dan yang mempunyai transparansi dan pertanggungjawaban pemerintah. Kedua hal ini adalah unsur-unsur yang pokok pada dukungan yang terprogram dari masyarakat internasional. Laporan ini menunjukkan bagaimana pendekatan proaktif diadopsi oleh IDEA dan Forum untuk Reformasi Demokratis dikembangkan dalam penilaian ini.

Sebagai sebuah laporan dengan daftar rekomendasi-rekomendasi yang diprioritaskan, laporan ini juga berfungsi sebagai acuan untuk mengukur langkah dan tingkat keberhasilan reformasi di Indonesia. Seiring dengan waktu,

kami dapat mengkaji ide-ide dan rekomendasi-rekomendasi mana saja yang dilaksanakan dan mana yang diabaikan.

Rekomendasi-rekomendasi kelompok-kelompok kerja, menentukan kecepatan langkah reformasi dalam konteks kepentingan-kepentingan nasional, dan dapat mencegah risiko tuduhan ada norma-norma atau nilai-nilai asing yang menyusup dalam wacana reformasi.

Akhirnya, laporan ini berfungsi sebagai sebuah sumber pendidikan bagi semua pihak yang tertarik untuk memahami unsur-unsur kunci perdebatan dalam berbagai bidang isu di masyarakat Indonesia. Laporan ini akan menarik perhatian anggota-anggota lembaga-lembaga nonpemerintah Indonesia, masyarakat madani, akademisi, dan komunitas aktivis seperti juga halnya bagi individu-individu. Laporan ini juga diharapkan akan dapat menjaring lebih banyak orang untuk secara bersama-sama membahasnya, membantu pengembangan jaringan, dan dalam dalam waktu bersamaan dapat memperkuat masyarakat sipil dan prospek penciptaan pemerintahan yang bersemangat dan demokratis di Indonesia.

# Konstitutionalisme dan Aturan Hukum



# Konstitutionalisme dan Aturan Hukum

## 1. Perdebatan Konstitusional

### 1.1 Warisan Sejarah

Komitmen awal para pendiri Republik Indonesia, seperti yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, adalah menciptakan bangunan politik demokrasi yang representatif dan pluralistik, sesuai dengan nilai “keadilan sosial”, “kesejahteraan rakyat” dan “kemanusiaan”.

Namun, pengalaman Indonesia dengan pemerintahan demokratis berjalan singkat. Kegagalan pemerintahan *pasca*-kemerdekaan untuk menjalankan stabilitas ekonomi dan politik memicu rasa kecewa dan membuka jalan bagi pengekangan politik di bawah Demokrasi Terpimpin Presiden Soekarno dan kemudian Orde Baru Presiden Soeharto. Selama Orde Baru, kekuatan politik rezim ditopang oleh dukungan militer, dan masyarakat menerima pengekangan politik dengan diam demi pembangunan ekonomi dan stabilitas.

Pemindahan kekuasan pada waktu kemerdekaan tidak disertai oleh pembentukan sebuah pemerintahan demokratis yang kuat. Akibatnya, budaya politik di Indonesia berkembang di sebuah lingkungan yang tak mengenal praktek-praktek, pranata-pranata, dan proses-proses demokratis. Akibatnya pula, hanya ada sedikit modal politik dewasa ini yang bisa dimanfaatkan oleh masyarakat dan membangun kerangka bagi masa depan.

Pengalaman politik Indonesia adalah pemerintahan eksekutif yang berkuasa, dengan dukungan militer, berhadap-hadapan dengan lembaga legislatif yang tidak efektif dan lemah. Selama pemerintahan Presiden Soeharto, begitu banyak upaya dikeluarkan untuk membangun suatu “negara yang kuat”. Tapi di dalam prosesnya, perhatian dan kepekaan kelompok-kelompok etnis dan keagamaan dilupakan. Banyak kelompok dan wilayah menderita karena kurang menikmati pembangunan, termasuk wilayah-wilayah yang kaya sumber daya alam. Bila ada protes yang bersifat lokal, kerap itu dihadapi dengan kekerasan. Dalam beberapa kasus, sejarah pelanggaran hak asasi yang mengenaskam kini menimbulkan tuntutan pemisahan diri. Dalam banyak kasus, kerusakan lingkungan dan habisnya sumber daya yang tak dapat diperbaharui semakin memiskinkan komunitas-komunitas itu. Apa lagi, protes-protes lokal dihadapi dengan kekerasan, sehingga kelompok-kelompok mengarah pada tuntutan-tuntutan memisahkan diri, karena sejarah yang kelam dan pelanggaran hak asasi manusia. Pelanggaran hak asasi manusia terjadi di komunitas-komunitas, seperti juga pada perorangan, dan tak ada kerangka kerja atau mekanisme hukum yang dapat dijadikan pelindung atau dari mana mereka bisa memperoleh kompensasi.

Sementara, baik di Indonesia maupun di dalam masyarakat internasional, banyak pujiyan terhadap “pembangunan ekonomi yang cepat” dan pengakuan status Indonesia sebagai salah satu dari Macan Asia, sementara dasar bagi pembangunan tersebut jelas-jelas tidak stabil. Ketika ekonomi melorot selama krisis moneter di Asia, terungkaplah bahwa pondasi pembangunan ekonomi Indonesia ternyata rapuh, bahwa jumlah utang bangsa sangat besar, dan tingkat korupsi mengerogoti seluruh sistem. Sepertinya tak ada transparansi pada pemerintahan, atau pada mekanisme untuk akuntabilitas publik melalui lembaga legislatif nasional, pers atau melalui komisi-komisi khusus yang berwenang. Praktik-praktik bisnis yang palsu tidak menurun, bertumpuknya utang-utang yang terus bertambah setiap waktu. Dengan demikian, kebobrokan ekonomi Indonesia berdampak sangat besar pada rakyatnya.

## 1.2 Tantangan dan Kesempatan Reformasi Demokratik di Indonesia

Gerakan reformasi yang menumbangkan Presiden Soeharto dan Orde Baru telah menciptakan suatu kesempatan bagi Indonesia untuk keluar dari masa otoriter yang lalu dan menuju pembangunan sistem ekonomi dan politik yang demokratis, transparan dan dapat diandalkan. Pemilu yang bebas dan adil pada 1999 semakin mendorong perubahan ini, tetapi juga diketahui bahwa di samping euphoria dan optimisme, transisi menuju demokrasi berlangsung dalam kondisi yang sulit. Ekonomi tetap rapuh. Kepercayaan publik pada pemerintahan dan institusi-institusi pemerintah, termasuk militer, sangat rendah., termasuk kepercayaan kepada orang-orang yang terpilih. Konflik etnis dan agama telah meledak di banyak tempat dari negara ini dan gerakan pemisahan diri mulai muncul. Kemudian kemiskinan dan pengangguran tinggi dapat merusak stabilitas.

Sangatlah sulit bagi negeri ini untuk terus maju tanpa menyelesaikan perkara dari masa lampau. Banyak yang menginginkan keadilan bagi pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu dan perhitungan publik terhadap korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan yang menghancurkan ekonomi nasional. Mereka juga ingin agar pemerintah terus maju dalam membentuk suatu kerangka kerja yang dengannya Indonesia dapat kembali duduk dalam komunitas bangsa-bangsa. Untuk melakukan ini berarti menuntut hal-hal mendasar dari keadaan politik, ekonomi, sistem hukum, dan masyarakat negara ini.

Indonesia sedang berjuang untuk mencari keseimbangan antara mempertahankan dan menyelamatkan negara dan melindungi serta memajukan hak-hak rakyatnya. Rakyat menikmati kepribadian sebagai individu, sebagai laki-laki dan perempuan, sebagai anggota dari kelompok kepentingan, sebagai anggota dari komunitas etnis dan keagamaan, dan sebagai putra daerah. Identitas-identitas ini dikenakan secara tumpang tindih. Rakyat dan komunitas-komunitas memiliki hak-hak sosial, ekonomi, dan politik yang harus diakui, dan mereka harus bisa menikmati keuntungan-keuntungan dari hak-hak ini dalam kehidupan sehari-hari. Debat

mengenai Indonesia tak lagi berkisar di seputar bagaimana menyeimbangkan hak-hak ekonomi dan atau hak-hak politik. Ini juga tentang bagaimana menyadari hak-hak dan kemerdekaan politik dan ekonomi.

### 1.3 Peran Konstitusi

Konstitusi diakui sebagai kerangka kerja yang dengannya isu-isu ini ditentukan. Sebuah konstitusi menjadi sumber dari segala sumber hukum. Konstitusi mengatur bunyi, semangat, dan kerangka kerja menyeluruh yang menjadi dasar legitimasi seluruh ketentuan hukum yang lain dan seluruh bentuk pemerintahan. Konstitusi ini menjamin kerangka kerja sistem hukum dan politik dan figur mendasar. Adalah konstitusi yang menentukan dan mengatur kekuasaan dan hubungan antara kepresidenan, lembaga legislatif, dan lembaga peradilan. Dalam hal pemerintahan bersifat desentralisasi, konstitusi juga mengatur hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah, dan antara pemerintah di daerah.

Konstitusilah yang menyediakan dan mengamankan kerangka kerja bagi demokrasi, desentralisasi, dan deregulasi untuk tujuan-tujuan pembangunan negara. Ketika sulit untuk diamandemen, ia memberikan rasa aman dan jaminan bagi masyarakat. Dengan menyatakan kembali aspirasi orang banyak, ia juga menjadi dasar bagi identitas nasional yang baru. Diharapkan agar hukum-hukum dasar itu jelas tujuannya, dan sesuai dengan kebutuhan, aspirasi, dan semangat negeri ini.

### 1.4 Kesempatan bagi Reformasi Konstitusional

Konstitusi-konstitusi yang diadopsi pada satu situasi tertentu akan kehilangan relevansinya dalam situasi yang lain, seperti halnya yang terjadi di Indonesia. Undang-Undang Dasar (UUD) Indonesia dirancang sebagai konstitusi sementara pada 1945 setelah perjuangan kemerdekaan yang sangat berkepanjangan. Lima tahun kemudian, undang-undang itu digantikan oleh konstitusi lain yang memberikan lebih banyak peran kuat bagi parlemen daripada versi tahun 1945 dan sangat dipengaruhi oleh Deklarasi Hak Asasi Manusia PBB di 1948.

Konstitusi ini juga berlangsung sementara, dan setelah sembilan tahun gejolak di dalam demokrasi parlementer sebelum akhirnya diganti oleh Presiden Soekarno dengan mengembalikan UUD 1945 yang lebih otoriter. Putusan Soekarno juga mengakhiri diskusi selama empat tahun di antara partai politik, yang dikenal sebagai Konstituante, tentang konstitusi yang tetap untuk Indonesia. UUD 1945 telah menjadi referensi selama lebih dari empat dasawarsa, dan kini secara luas disadari bahwa konstitusi Indonesia harus direvisi secara menyeluruh sebagai suatu pelopor untuk mendukung konsolidasi demokratis.

Di antara para anggota Forum, ada pandangan yang berbeda mengenai isu dan proses reformasi konstitusional. Beberapa anggota mengadvokasikan penyusunan

suatu dokumen konstitusional baru lewat suatu proses yang terbuka seperti halnya suatu Konvensi Konstitusional atau Dewan yang dibentuk oleh MPR. Yang lain menerima perlunya melakukan pengkajian mendasar tetapi berharap mempertahankan hal-hal dan pranata-pranata mendasar dari Undang-Undang Dasar 1945, misalnya pembukaan dan perwakilan kelompok-kelompok fungsional maupun partai politik.

Namun ada persetujuan umum di antara para peserta proses ini bahwa konstitusi yang kini ada tidak mencukupi untuk menentukan dengan jelas peran institusional dari kekuasaan badan-badan legislatif, eksekutif, dan hubungan kesaling-tergantungan di antara mereka. UUD ini tidak juga memberi petunjuk arah yang cukup atau memberi jaminan berlangsungnya pemerintahan demokratis.

Para peserta membahas beberapa masalah pemerintahan yang paling penting yang dihadapi Indonesia dan berusaha mengidentifikasinya dalam kerangka prinsip-prinsip pemerintahan yang membutuhkan dukungan atau kompensasi lewat konstitusi. Maka, rekomendasi-rekomendasi reformasi konstitusional ini mengkaji masalah-masalah pemerintahan berdasarkan prinsip-prinsip konstitusional.

Seorang sarjana hukum Afrika Selatan menggambarkan sebuah konstitusi sebagai “otobiografi suatu bangsa”. Karenanya, konstitusi tidak saja harus mencerminkan cerita suatu bangsa tapi juga ditulis oleh bangsa itu. Rakyat Indonesia berada pada saat-saat yang menantang itu ketika mereka menulis sejarah bangsanya untuk meyakinkan bahwa hal itu akan menjadi dokumen yang siap untuk berhadapan dengan tantangan pemerintahan di abad ke-21.

Diskusi kelompok kerja mengidentifikasi beberapa isu mendasar yang harus diambil di dalam kerangka kerja konstitusional. Hal ini meliputi:

- Pendefinisian kembali peranan dan hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif.
- Memperkuat proses demokratis lewat penerapan otonomi daerah yang efektif.
- Memperkuat aturan hukum dan peran lembaga peradilan.
- Mendukung dan melindungi prinsip-prinsip demokrasi lewat sarana institusi-institusi yang independen dan tak terpisahkan.
- Membicarakan peran partai-partai politik dan sistem pemilihan.
- Mengundang-undangkan hak-hak dan kewajiban dasar negara dan warga negara.

## 2. Lembaga Legislatif dan Eksekutif: Mendefinisikan Peran dan Hubungan Antar-Lembaga

Sistem politik Indonesia bercirikan lembaga eksekutif yang kuat yang disokong oleh lembaga legislatif yang lemah (yang di dalamnya termasuk anggota-anggota yang tidak dipilih dari kalangan militer dan kelompok-kelompok fungsional). Hal ini membuat kontrol institusi terhadap lembaga eksekutif berkurang. Hubungan antara eksekutif dan legislatif juga tak imbang karena budaya politik yang mendominasi hubungan antara struktur-struktur konstitusional. Ini bisa disebut sebagai budaya hierarki atau komando yang menghambat kontrol demokratis terhadap pemerintah dan yang bisa dihubungkan dengan, sebagian, absennya definisi peran legislatif dan eksekutif dan batas di antara mereka dalam UUD 1945.

Untuk mengoreksi situasi ini, peran dan hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif perlu dipelajari secara kritis.

Perdebatan mutakhir berpusat di sekitar bentuk komposisi lembaga legislatif yang paling memadai. Lembaga legislatif mendapatkan baik kekuasaan untuk membuat aturan hukum maupun memperdebatkan kinerja lembaga eksekutif dan institusi-institusi pemerintah lain. Namun tantangannya adalah menemukan keseimbangan diantara legislatif yang berdaya dan lembaga eksekutif yang efektif sebab bukanlah peran legislatif untuk memerintah.

Legislatif juga berperan penting untuk mengajak atau mendorong perdebatan ekstra-parlementer yang lebih luas. Untuk melakukannya, harus ada akses terhadap informasi dan suatu sistem komisi yang aktif.

### 2.1 Legislatif Unikameral atau Bikameral?

Kini secara efektif Indonesia memiliki sistem parlemen unikameral bagi sidang-sidang anggotanya. Fungsi ini dijalankan oleh di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yang sebagian besar anggotanya dipilih, walaupun ada beberapa yang ditunjuk. Majelis yang penuh, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), pada saat ini berperan sebagai badan pemilih untuk menunjuk presiden, membuat haluan kebijakan negara, dan meratifikasi amandemen konstitusional.

Anggota-anggota Forum mengakui tidak rasional untuk memiliki kamar (majelis) kedua apabila tidak ada peran tertentu. Kamar kedua itu mahal, dan nilainya tak menjamin biaya yang dikeluarkan jika majelis itu ditunjuk semata untuk menjalankan peran pengawasan yang lemah atau terdiri atas wakil-wakil tanpa perspektif yang bisa dipertanggungjawabkan. Bila dibentuk melalui prinsip-prinsip pemilihan atau mekanisme yang sama dengan yang digunakan untuk pembentukan majelis pertama, ini hanya akan menjadikannya cermin majelis

pertama saja. Kecuali majelis kedua bisa benar-benar membawa perspektif dan perhatian baru atau bisa memainkan peran mempersatukan negara, maka kecil saja keperluan untuk membentuknya.

Dalam perdebatan yang menghasilkan bab ini, disepakati bahwa peran kamar kedua di Indonesia adalah untuk menjamin perwakilan yang lebih kuat bagi daerah dalam lembaga legislatif nasional. Dengan demikian kamar kedua akan secara eksplisit memberikan perspektif kedaerahan sebagai pertimbangan bagi aturan nasional. Di suatu negara yang seberagam Indonesia, di mana kondisi penerapan undang-undang mungkin berbeda dari satu daerah ke daerah lain, kehadiran kamar seperti ini akan berharga bagi produk legislatif.

Diakui bahwa reformasi tersebut akan memperkuat perwakilan daerah dan integrasi daerah-daerah ke dalam perdebatan nasional. Selama wakil-wakil daerah adalah delegasi dari struktur pemerintahan daerah dan bebas atau mengambang, maka kamar kedua akan menjadi cara yang berguna untuk menarik daerah dari perhatian sempit dan mengharuskan mereka untuk ikut serta di dalam dan berbagi tanggung jawab dalam mengelola bangsa.

Jika kamar kedua bagi daerah diterima, maka rakyat Indonesia harus memperdebatkan dan menguraikan pokok-pokok penyusunannya, metode pemberian mandat perwakilan akan diberi kerangka dalam daerah, dan memperkirakan kekuasaan dari kamar semacam itu.

Yang terpenting dari pranata seperti ini adalah bahwa suatu negeri dengan kecenderungan sentrifugal seperti yang tampak di Indonesia perlu mempromosikan suatu reintegrasi daerah-daerah yang memberi keseimbangan bangsa secara keseluruhan. Reintegrasi ini harus dijalankan tanpa mengorbankan atau mengkompromikan prinsip devolusi kekuasaan.

Perwakilan dengan perspektif kedaerahan akan memperhatikan penerapan dan kepatutan aturan dan pokok-pokok penerapan hukum dalam situasi yang berbeda yang ada di berbagai daerah di Indonesia. Bukankah aturan ini akan diterapkan di seluruh daerah, dan bukan di MPR? Namun disadari bahwa hal ini akan menambah lagi jumlah pengeluaran negara.

**Rekomendasi:**

- Agar Indonesia harus mengadopsi badan legislatif bikameral dengan kamar kedua yang diisi oleh wakil-wakil yang terpilih oleh daerah untuk merepresentasikan daerah tersebut.

## **2.2 Komposisi Badan Legislatif**

Anggota-anggota Forum mendukung prinsip-prinsip bahwa demokrasi Indonesia hanya dapat dikonsolidasikan melalui badan legislatif yang seluruh anggotanya dipilih langsung. Hal ini memerlukan penghapusan wakil-wakil golongan fungsional maupun anggota militer (TNI) yang ditunjuk. Menghapus anggota militer yang diangkat mungkin menyebabkan anggota-anggota militer menginginkan pemberian hak-hak politik sipil yang layak sebagai kompensasi. Sementara sudah jelas bahwa militer tidak seharusnya mengintervensi partai politik sebagai sebuah institusi, mungkin saja anggota militer harus diberi hak untuk memilih sebagai warga negara, agar netralitas institusi militer itu sendiri dapat dilindungi dengan layak.

Pertanyaan ini menuntut persetujuan yang lebih baik dalam diskusi mengenai hubungan sipil-militer. Dalam reformasi konstitusional hanyalah perlu disepakati mengenai jumlah representasi militer di badan legislatif, seperti haknya sejalan dengan persyaratan transformasi demokratik di Indonesia dan perkembangan dunia kontemporer.

Ada diskusi di seputar isu memasukkan klausul “matahari terbenam” ke dalam konstitusi, sehingga perwakilan militer di MPR akan dikurangi dengan secara bertahap dari waktu ke waktu. Namun, pandangan yang disukai adalah bahwa penting untuk membuat jarak tegas dengan masa lalu. Pada bulan Agustus, setelah para anggota kelompok kerja menyelesaikan sidang-sidangnya, MPR memutuskan untuk memperbolehkan militer mempertahankan anggota yang diangkat dalam MPR hingga 2009, meskipun semula diharapkan ini berakhir pada 2004. Namun, anggota militer yang diangkat tidak lagi mempunyai hak pilih (lihat bagian 8: Kesimpulan).

Harus dipikirkan benar sistem pemilihan yang akan diadopsi di Indonesia untuk menjamin bahwa hal itu cukup mewakili keberagaman kelompok etnis dan menyeimbangkan keharusan perwakilan politik yang inklusif dengan pemerintahan yang efektif. Diskusi lebih lengkap mengenai upaya memperkuat

sistem pemilihan terlihat di Bagian 6 di bawah.

### **2.3 Wewenang Badan Legislatif**

Wewenang dan fungsi badan legislatif seharusnya meliputi kekuasaan untuk menyusun aturan hukum dan untuk melakukan penilaian terhadap militer, eksekutif, dan pelayanan publik.

#### **2.3.1 Wewenang badan legislatif terhadap badan militer**

Legislatif seharusnya berwenang mengawasi anggaran militer, penunjukan perwira senior, mobilisasi militer, dan fungsi intelijen militer. Seharusnya legislatif tidak mempunyai kewenangan eksekutif terhadap persoalan militer. Namun, sebaiknya ia mengetahui dengan baik pengeluaran militer dan terpuaskan dengan kenyataan bahwa uang yang diberikan kepada militer digunakan sesuai dengan kesepakatan. Badan legislatif juga diharapkan memiliki pengetahuan yang memadai atas persoalan personel dan fungsi intelijen militer di dalam pengawasan hukum. Perlu dibahas secara luas oleh masyarakat bahwa militer bekerja sesuai dengan anggarannya dan pengawasan legislatif.

Mengenai pengerahan militer, peran legislatif adalah menjamin bahwa pengerahan militer ini dilakukan dalam suatu misi atau mandat angkatan bersenjata yang diatur dalam UUD. Jikalau militer digunakan secara internal, seperti halnya melindungi warga negara di negeri sendiri daripada pertahanan terhadap integrasi di perbatasan negara atau melawan musuh-musuh luar, maka ia perlu diamatai secara cermat. Keterlibatan militer di negara lain juga harus terjadi berdasarkan persetujuan parlemen.

#### **2.3.2 Wewenang legislatif *vis-à-vis* eksekutif**

Lembaga eksekutif harus dapat diperiksa oleh legislatif dalam hal penunjukan pejabat publik senior, pengeluaran publik, serta kebijakan publik. Namun, UUD harus membedakan antara “memeriksa” dan “dijawab”. Harus dinyatakan bahwa tugas legislatif adalah mengkonfirmasikan kebijakan dan pengeluaran publik dibuat di dalam kerangka kerja yang disetujui oleh legislatif. Kewajiban itu bukanlah untuk menjalankan atau mengelola pelayanan publik.

#### **2.3.3 Wewenang legislatif untuk menyusun aturan**

Seharusnya dipastikan bahwa hanya legislatif yang dapat mengamandemen undang-undang yang dikeluarkan oleh legislatif. Akan bertentangan dengan prinsip dasar demokrasi apabila lembaga eksekutif, yang dibentuk untuk menerapkan dan menjalankan aturan hukum yang dikeluarkan oleh parlemen, dapat mengamandemen aturan tersebut. Berdasarkan alasan inilah wewenang eksekutif untuk membuat aturan yang lebih rendah harus dibatasi mengenai hukum yang bersifat prinsip, yang harus menunjukkan kepada lembaga eksekutif kriteria dan tujuan pengundangan aturan yang lebih rendah. Dengan alasan apa pun tak bisa konstitusi membolehkan eksekutif untuk mengamandemen aturan

yang telah disahkan oleh perwakilan rakyat yang terpilih.

#### 2.3.4 Sidang-sidang badan legislatif harus dipublikasikan

Untuk mempromosikan partisipasi publik dan kesadaran masyarakat terhadap proses politik dan kebijakan publik, proses legislatif perlu terbuka dan sedapat mungkin terpublikasikan. Untuk tujuan ini, tak boleh ada batasan yang tidak jelas bagi liputan pers tentang perdebatan dan sidang-sidang MPR atau salah satu dari komisinya. Komisi-komisi ini selanjutnya harus memiliki kekuasaan penuh untuk mendapatkan informasi dari eksekutif atau untuk meminta anggota masyarakat agar bersaksi dalam perkara yang menyangkut kepentingan masyarakat. Debat publik dapat memiliki dampak positif pada kesadaran masyarakat sekaligus membuka kesempatan bagi masyarakat sipil untuk mempengaruhi kebijakan publik.

#### 2.3.5 Pengawasan institusi independen oleh badan legislatif

Lembaga legislatif seharusnya juga menjadi badan yang dilapor institusi independen, lebih khusus lagi institusi yang tugasnya memonitor kinerja lembaga eksekutif. Institusi-institusi ini meliputi Pemeriksa Umum, Ombudsman, dan lembaga-lembaga pemeriksa terkait. Lembaga legislatif harus memiliki kekuasaan untuk mengirim komisinya mendengar kesaksian atau mengambil bukti dari masyarakat di daerah dan provinsi mengenai perkara yang menjadi perhatian masyarakat.

#### 2.3.6 Tanggungjawab legislatif terhadap masyarakat

Keinginan untuk membuat kode etik untuk mengatur tingkah laku pejabat publik dibicarakan sampai sedetail-detailnya. Sementara kode etik semacam itu nantinya hanya akan diterapkan terhadap pelayan masyarakat dan anggota eksekutif, ada bukti-bukti yang makin kuat yang menginginkan bahwa kode etik itu seharusnya juga berlaku bagi anggota legislatif. Terhadap anggota legislatif harus semacam kode etik untuk mengumumkan keuangan pribadi mereka atau untuk mengecualikan mereka dari pertimbangan suatu perkara di mana mereka atau sanak-saudara mereka mempunyai kepentingan finansial atau lainnya.

Kode etik ini seharusnya juga mengatur tanda terima pemberian dan kebaikan dari individu dan perusahaan. Yang tak terlalu dituntut oleh kode etik semacam itu adalah buka-bukaan tentang pendapatan, khususnya berkaitan dengan jasa atau lobi yang menyangkut kepentingan luar. Masyarakat harus memiliki detail kontak dengan anggota legislatif dan kemampuan untuk menghubungi mereka pada perkara yang menjadi perhatian publik.

### Rekomendasi:

- Legislatif harus terdiri hanya atas wakil-wakil yang terpilih.
- Perwakilan militer di dalam legislatif harus dihapuskan.
- Legislatif harus mengundangkan semua undang-undang, mengambil inisiatif dalam menyusun kode etik, meratifikasi perjanjian, dan mengkaji kontrak-kontrak internasional.
- Legislatif harus menjalankan pengawasan terhadap militer mengenai:
  - a) pengeluaran berdasarkan anggaran militer
  - b) penunjukan perwira senior
  - c) pengerahan militer dalam kapasitas khusus selain latihan rutin
  - d) fungsi intelijen di militer
- Legislatif harus mengawasi, atau memantau:
  - a) pengeluaran dana masyarakat
  - b) penunjukkan pejabat publik senior
  - c) kinerja eksekutif
- Legislatif harus menjalankan tugas-tugasnya se-transparan mungkin dan dapat diakses publik.
- Legislatif harus diberdayakan untuk mengkaji ulang kebijakan publik.
- Legislatif harus menerima laporan dari lembaga-lembaga publik, institusi independen, lembaga pengawas, dan anggota eksekutif.

### 2.4 Kekuasaan Lembaga Eksekutif

Anggota-anggota Forum ini merasa bahwa kekuasaan, tugas-tugas, dan fungsi-fungsi lembaga eksekutif harus didefinisikan secara jelas. Ini termasuk kekuasaan lembaga eksekutif untuk menyusun peraturan hukum dan konsep peraturan perundang-undangan. Juga harus dipertimbangkan hubungan antara lembaga eksekutif dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA).

Sementara lembaga legislatif menyetujui undang-undang, lembaga eksekutif memiliki kekuasaan untuk melaksanakan peraturan-peraturan itu dengan cara membuat aturan hukum pelaksanaannya. Sangat penting untuk menjamin agar lembaga legislatif dan lembaga eksekutif tidak adu kekuatan dalam menjalankan kekuasaan ini. Disarankan hanya lembaga legislatif saja yang diberi kewenangan untuk mengamandemen undang-undang yang disahkannya, dan bahwa lembaga eksekutif dapat mengeluarkan aturan hukum di bawah undang-undang sesuai dengan panduan dan tujuan yang dimuat dalam undang-undang yang telah disetujui oleh lembaga legislatif.

#### 2.4.1 Tugas lembaga eksekutif harus transparan

Nepotisme dan patronase mungkin telah terjadi di semua jajaran eksekutif di setiap tingkat pemerintahan hingga ke kantor-kantor, badan, dan lembaga publik. Adalah penting, jika diharapkan masyarakat mempercayai kejujuran dan integritas pemerintah, bahwa penunjukan pejabat eksekutif semacam itu haruslah melalui suatu proses penunjukan yang kompetitif dan transparan. Pendaftar yang tidak berhasil harus dimungkinkan untuk memperoleh penjelasan mengenai penunjukan atau penghargaan.

Pertimbangan yang sama diterapkan pada proses tender untuk menyuplai barang dan jasa kepada pemerintah. Manakala proses tender untuk barang dan jasa dilakukan secara rahasia atau manakala keputusan menyangkut persetujuan tender seperti itu murni tersembunyi, maka kecurigaan akan tak terelakkan sekalipun jika hal itu tidak berdasar. Masyarakat mungkin akan percaya bahwa tender untuk penyediaan barang dan jasa semacam itu diberikan untuk alasan yang tidak selayaknya atau oleh semangat khusus dan akses diam-diam pada pejabat negara. Atas alasan ini, penting bahwa UUD mengharuskan adanya peraturan untuk disahkan yang mengatur standar proses tender penyediaan barang dan jasa dan mengatur prosedur yang adil dan transparan.

Peranan pengontrol umum menjadi penting untuk memastikan bahwa badan-badan publik mengikuti aturan hukum, anggaran, dan setiap aturan resmi yang menetapkan standar bagi cara-cara penggunaan dana dan pemeriksannya. Pemeriksa umum harus memiliki akses tak terbatas pada informasi keuangan di dalam setiap departemen negara sehingga ia dapat mengkonfirmasi bahwa yang telah disalurkan ke departemen tersebut dibelanjakan secara tepat.

### Rekomendasi:

- Konstitusi harus menetapkan kekuasaan, tugas, dan fungsi presiden dan kabinet. Hal ini harus meliputi:
  - a) Kekuasaan untuk membuat aturan lebih rendah hanya menurut panduan dan tujuan sebagaimana yang termuat di dalam ketentuan untuk itu.
  - b) Kewajiban untuk berkonsultasi dengan parlemen dan gubernur bank sentral untuk memastikan bahwa rencana ekonomi dan kebijakan fiskal sudah tepat.
  - c) Kewajiban untuk memerintah menurut prinsip pemerintahan yang baik, menjalankan kekuasaan secara transparan dan sesuai dengan aturan hukum.
  - d) Penunjukan pejabat-pejabat kantor, badan, komite publik harus dipublikasikan dan lebih disukai melalui proses penunjukan yang kompetitif.
  - e) Proses tender untuk penyediaan barang dan jasa kepada negara harus transparan.
  - f) Seharusnya ada kewajiban untuk membuat laporan atas permintaan perlemen dan badan-badan konstitusional seperti ombudsman dan pemeriksa umum.
  - g) Ada persyaratan yang dipenuhi menurut oleh kode etik yang disahkan oleh parlemen
- Konstitusi harus merasionalisasi institusi melalui reformasi dan hal ini harus meliputi penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA).

#### 2.4.2 Pemilihan Presiden: langsung atau tidak langsung

Anggota-anggota Forum menilai prospek dan konsekuensi sistem pemilihan presiden yang berbeda.

Diperdebatkan bahwa presiden terpilih secara tak langsung secara umum lebih dapat diminta pertanggung jawaban oleh parlemen dan sedikit kemungkinannya akan melampaui atau menyepelekan parlemen. Pemilihan presiden melalui parlemen memungkinkan penetapan syarat-syarat tanpa tergantung dukungan daerah. Namun pemilihan presiden melalui parlemen atau sebuah badan pemilih dapat lebih rentan terhadap lobi-lobi yang berlebihan dan politik uang.

Pemilihan langsung dapat lebih berdasar pada personalitas. Diperdebatkan bahwa presiden terpilih secara langsung akan lebih otoriter dan punya kecenderungan

untuk turut kehendak rakyat di atas lembaga legislatif. Para anggota mengakui bahwa lebih banyak perdebatan publik di seputar presiden yang terpilih langsung. Jika presiden terpilih secara langsung, sangatlah penting untuk menjamin calonnya memiliki dukungan nasional yang cukup luas. Untuk memenangkannya bukan hanya dibutuhkan suatu suara mayoritas dari anggota legislatif, tetapi juga dukungan dari mayoritas daerah-daerah atau dari sektor atau kepentingan lain yang penting.

**Rekomendasi:**

- Jika sistem pemilihan presiden secara langsung diadopsi, calon presiden harus memenangkan suara mayoritas di sebagian besar daerah.
- Salah satu dari dua ukuran ini harus diadopsi:
  - a) pemilihan dua-putaran untuk menggugurkan banyak calon
  - b) pemungutan suara parlemen untuk mengesahkan calon-calon akhir

## **2.5 Pengawasan dan Akuntabilitas: Presiden dan Parlemen**

Sifat pengawasan antara presiden dan parlemen tergantung dasar kewenangan presiden. Jika presiden dipilih secara tidak langsung, kekuasaan untuk mengganti eksekutif atau memimpin lewat cara mosi tidak percaya kepada presiden dimungkinkan oleh mayoritas parlemen. Jadi, untuk mewujudkan stabilitas dalam pemerintahan, direkomendasikan bahwa suatu mayoritas luar biasa dibutuhkan untuk suatu mosi tidak percaya.

Suatu mosi tidak percaya mengindikasikan hilangnya kepercayaan kepada pemerintahan secara keseluruhan dan meminta presiden dan kabinetnya mundur jika mosi berhasil. Di dalam beberapa sistem parlementer ini mungkin akan diikuti oleh keharusan bagi pemerintah maupun anggota legislatif untuk mundur. Hal ini membuka jalan bagi pemilihan umum yang baru. Dengan sendirinya ini mencegah mosi tidak percaya digalang semata karena tiba-tiba ada keinginan untuk itu. Sistem di Indonesia merupakan sistem campuran dan pandangan yang dikemukakan adalah mayoritas parlemen seharusnya turut dalam mosi tidak percaya terhadap presiden. Namun, suatu mosi tidak percaya tidak lantas memerlukan pemilihan yang baru. Seharusnya diperbolehkan untuk membentuk pemerintahan baru yang mendapatkan dukungan penting dari anggota-anggota parlemen.

Diakui bahwa parlemen tidak diharuskan untuk mempercayai presiden yang dipilih secara terpisah langsung oleh rakyat. Namun, seharusnya ada peluang untuk melakukan tindakan pemecatan (*impeachment*) sebagai suatu kontrol terhadap presiden yang korup atau sungguh-sungguh tidak kompeten. Tindakan *impeachment* biasanya diarahkan terhadap seorang presiden yang bersalah karena tingkah laku yang buruk, penyalahgunaan kekuasaan, pencurian, ketidakjujuran, atau korupsi. Untuk menentukan apakah presiden benar-benar bersalah atas perbuatan tersebut, biasanya ada suatu mekanisme investigasi yang disediakan untuk menjalankan *impeachment* yang bisa dilakukan oleh lembaga legislatif sendiri atau oleh majelis yang secara khusus ditetapkan.

Bila proses *impeachment* berhasil, konsekuensinya bukanlah pemilihan yang baru atau penghapusan kabinet, tetapi penggantian presiden terpilih. Proses *impeachment* diarahkan terhadap individu dan bukan terhadap pemerintahan.

**Rekomendasi:**

- Memasukkan kriteria yang ditentukan secara jelas ke dalam konstitusi yang dengannya presiden dapat diganti melalui mosi tidak percaya atau lewat *impeachment*.

## 2.6 Kode Etik

Ada kebutuhan untuk menetapkan standar yang harus dipatuhi oleh anggota lembaga legislatif dan eksekutif di tingkat nasional dan daerah. Hal ini dirasakan berguna, mengingat sejarah korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan di masa lalu di dalam proses politik. Parlemen harus merancang dan menjalankan kode etik untuk memastikan bahwa para pejabat publik bertindak dengan integritas, kejujuran, dan yang meliputi prosedur-prosedur yang jelas bagi persetujuan untuk menjamin bahwa para staf publik sungguh-sungguh jujur, sosok pelayan, berkepribadian.

Kode semacam ini biasanya mengharuskan legislatif dan anggota kabinet mengumumkan aset-asetnya dan keluarga yang menjadi tanggungan langsung sebelum menduduki jabatan atau setelah meninggalkan jabatannya. Persyaratan pengungkapan ini seharusnya dilakukan secara periodik berkaitan dengan pemberian, keramahan-tamahan, dan pendapatan alternatif lainnya, termasuk sumbernya, dan dapat diakses oleh masyarakat dengan cara pendataan publik. Pengungkapan seperti ini harus dilakukan bagi otoritas yang disebutkan dalam kode dan dalam periode waktu yang tetap dan reguler. Karena telah ada

pengungkapan jujur dan menyeluruh atas pendapatan, biasanya tidak penting untuk menetapkan sanksi atas penerimaan pemasukan lain atau proses lobi karena telah ada pengungkapan akan berlaku sebagai suatu larangan.

Kode etik tidak harus melengkapi praktek yang tidak benar seperti ketidakjujuran dan korupsi, karena hal itu sudah atau seharusnya diatur dalam hukum kriminal dengan hukuman berat. Kode etik harus menyiapkan batasan kegiatan apa saja yang diperkirakan tidak sesuai dengan tugas-tugas parlemen. Hal ini berarti meliputi batasan terhadap menteri dan pejabat tinggi tertentu untuk menjalankan tugas lain sementara masih menjabat. Tetapi kode secara keseluruhan harus menuliskan sanksi-sanksi, khususnya untuk kegagalan mengungkapkan pendapatan padahal sudah diharuskan.

Juga penting untuk mengatur situasi di mana semua pejabat publik harus mengungkapkan sebuah konflik kepentingan. Sebuah konflik kepentingan akan meliputi situasi-situasi di mana anggota atau sanak-saudaranya mungkin punya kepentingan di dalam suatu perkara di mana pejabat publik yang bersangkutan dipanggil untuk memberi suara atau mengambil sebuah keputusan. Sebagai tambahan, seharusnya ada tugas umum terhadap semua pejabat publik untuk bertindak atas kepentingan umum dengan jujur dan penuh integritas.

Diakui selama diskusi-diskusi kelompok kerja bahwa kode etik yang diterapkan itu amatlah jarang ada di mana pun di dunia ini hingga 1990-an. Namun, kini menjadi kian populer di dalam demokrasi moderen karena bentuk-bentuk pembelian pengaruh yang baru dan lebih merusak dan kontrol terhadap pengambil keputusan oleh publik telah muncul dan mengungkapkan banyak skandal di banyak negara, termasuk Indonesia.

Diakui bahwa kode etik seharusnya tidak membuat bingung dengan privilese yang disediakan bagi anggota parlemen. Juga diakui bahwa kode etik penting bagi tujuan demokrasi yang sehat dan seluruh perdebatan tentang kekebalan yang disediakan bagi anggota parlemen untuk melindungi tindakannya sebagai wakil rakyat. Wakil rakyat seharusnya menikmati hak kekebalan berkaitan dengan setiap tindakan sipil atau kriminal yang diarahkan pada mereka yang timbul karena menjalankan atau sebagai kinerja dari tugas-tugasnya sebagai anggota parlemen.

**Rekomendasi:**

- Konstitusi harus menyediakan suatu kode etik yang disahkan oleh legislatif nasional dan daerah dan juga para pejabat eksekutif.
- Peraturan ini dikeluarkan dalam periode yang ditentukan.
- Kode etik harus mempersyaratkan pengumuman kekayaan sebelum menduduki atau melepaskan jabatan. Pengumuman ini dilakukan kepada otoritas yang ditunjuk dan dalam periode waktu yang ditentukan.
- Hukuman berat bagi penyuapan dan korupsi harus ditetapkan dalam undang-undang.
- Bila kekebalan parlemen dan eksekutif diberikan, kekebalan itu harus dibatasi hanya untuk tindakan-tindakan yang berkaitan dengan wilayah pekerjaannya, tidak berlaku untuk semua tindakan.

### **3. Mempertahankan Otonomi Daerah**

#### **3.1 Mendefinisikan Otonomi Daerah**

Ada pengakuan bagi kebutuhan terhadap pemerintahan demokratis yang lebih tanggap kebutuhan rakyat dan ada kecenderungan mendunia agar pemerintahan menjadi lebih dekat dengan rakyatnya. Di suatu negeri yang sangat beragam dan dengan penduduk yang sepadat seperti Indonesia, hal ini berarti ada kebutuhan, paling tidak, terhadap tingkat kedua atau ketiga dari pemerintahan untuk menjamin interaksi yang lebih besar antara staf negara dan rakyat. Bila pemerintahan yang terpilih berhadapan dengan rakyat pada tingkat lebih rendah, masyarakat akan memiliki interaksi lebih besar dengannya dan akan dapat menyuarakan ketidakpuasannya dengan kinerja pejabat-pejabatnya sekiranya mereka gagal menjalankan tugas-tugas pemerintahan.

Namun, pemerintahan bertingkat-tingkat seperti ini memerlukan kerangka kerja untuk alokasi kekuasaan yang cocok dan tugas-tugas untuk setiap tingkat, dan suatu kerangka kerja untuk menyatukan administrasi di dalam tujuan nasional. Jumlah pejabat pemerintah pada tingkat yang lebih rendah harus memiliki kekuasaan untuk memperbaiki kondisi kehidupan rakyat atau untuk memberi dampak pada tuntutan mereka. Jika tidak, maka pembentukan tingkat kedua atau ketiga pemerintahan, di tingkat lokal dan regional, akan tidak berguna. Dalam konteks ini, penambahan tingkat pada pemerintahan sub-nasional dibutuhkan untuk membuat partisipasi politik menjadi berarti.

Ada dua cara untuk mengalokasi kekuasaan pada tingkat pemerintahan sub-nasional. Pertama ialah menyetujui pemberian kekuasaan mutlak pada berbagai tingkat pemerintahan, sementara yang kedua, menyetujui kekuasaan paralel yang mereka bagi dengan pemerintahan nasional. Jika kekuasaan dibagi antara tingkat pemerintahan yang berbeda, penting mempertimbangkan kepentingan atau prinsip yang membedakan tingkat pemerintahan mana yang serta-merta lebih menonjol atau seharusnya mempunyai tanggung jawab menyeluruh untuk menjamin pemerintahan yang efektif.

Kerumitan kehidupan abad ke-21 berarti bahwa beberapa tingkat pemerintahan mungkin memiliki kepentingan yang berkelanjutan di bidang kehidupan sosial dan ekonomi yang sama. Misalnya dalam perkara pendidikan, pemerintahan nasional mempunyai peran penting dalam menentukan norma dan standar tertentu dan dalam menentukan tingkat pelatihan dan kualifikasi. Tetapi tingkat pemerintahan lain mungkin mempunyai peran penting dalam perencanaan atau distribusi fasilitas pendidikan. Pada tingkat yang paling rendah ada tuntutan legitimasi untuk memantau kinerja pengajar pada sekolah tertentu. Dalam perkara penyelenggaran jasa, atau administrasi fasilitas di tingkat lokal terlibat, harus juga ada pertanggungjawaban di tingkat itu.

Suatu sistem distribusi kekuasaan seharusnya juga dinilai dengan kriteria penting tentang efisiensi, efektivitas pengeluaran, dan rasionalitas. Ia tidak mengabdi pada tujuan pemerintahan efektif untuk berhadapan dengan warga negara dengan hukum-hukum yang kontradiktif atau tingkat pemerintahan yang bersaing satu-sama lain berkaitan dengan kekuasaan eksekutif atau legislatif.

Kelompok kerja menyadari bahwa Indonesia memerlukan pemerintahan daerah, kabupaten, dan lokal untuk meningkatkan akuntabilitas. Pemerintahan lokal secara global semakin dilihat sebagai suatu agen pembangunan yang penting, dan seharusnya juga diketahui bahwa tingkat ini merupakan yang paling penting bagi partisipasi “akar-rumput” karena ia yang paling dapat menanggapi kondisi dan kebutuhan setempat.

Ketika ada devolusi kekuasaan pada tingkat pemerintahan yang lebih rendah, devolusi semacam ini harus diikuti oleh sumber daya, kemampuan keuangan dan fiskal yang memadai sehingga memungkinkan tingkat pemerintahan yang lebih rendah ini berfungsi secara efektif. Devolusi kekuasaan dan tugas-tugas tidak dapat berjalan jika kekuasaan seperti itu dialokasikan tidak melalui cara-cara yang tepat yang dengannya semua itu dapat dijalankan atau dibatalkan secara memadai.

Pemerintahan nasional bertanggung jawab untuk mengembangkan kerangka kerja makro-ekonomi negeri. Konsekuensinya, penting bagi pemerintahan nasional untuk menjalankan tugas utama menjamin kemampuan fiskal dan keuangan dijalankan di dalam kerangka kerja kebijakan makro-ekonomi. Pemerintahan nasional, karenanya, harus mempertahankan kekuasaan atas pajak-pajak penting, maupun tanggung jawab untuk mendirikan suatu bank sentral yang mandiri, dan bertanggung jawab untuk membayar utang negara secara keseluruhan, biasanya sebagai tuntutan pertama terhadap kenaikan pemasukan secara nasional.

**Rekomendasi:**

- Yang berikut ini harus dimasukkan ke dalam konstitusi:
  - a) konsep otonomi daerah. (lihat Bagian 8: Kesimpulan)
  - b) komitmen sumber daya untuk menjamin otonomi daerah berjalan dengan efektif
  - c) Definisi kekuasaan dan fungsi-fungsi yang dijalankan oleh setiap lapisan (tingkat) pemerintahan
- Kekuasaan pemerintahan pusat harus meliputi pertahanan, kehakiman, keuangan dan urusan luar negeri, sementara kekuasaan dan fungsi lain harus dialokasikan atau dibagi dengan daerah.

### **3.2 Meyelaraskan Aspirasi-Aspirasi Daerah dengan Integrasi Nasional**

Penyelarasan kekuasaan dan aspirasi daerah di dalam sebuah Indonesia yang bersatu mengharuskan pembentukan pranata-pranata yang memadai yang memungkinkan wakil-wakil daerah bertemu dan membahas masalah-masalah daerah dan antar daerah. Juga penting untuk memastikan bahwa aspirasi-aspirasi daerah terwakilkan dalam pranata-pranata dan struktur-struktur nasional. Daerah harus memahami perannya dalam perencanaan dan manajemen nasional. Ini meliputi pemahaman terhadap masalah-masalah di daerah-daerah lain.

Sebagaimana pepatah mengatakan, semua politik itu sifatnya lokal. Para politisi di seluruh dunia berusaha dipilih kembali dengan melakukan yang terbaik bagi konstituennya. Tidak terhindarkan bahwa perwakilan dari daerah-daerah akan mempromosikan kepentingan daerahnya bahkan dengan mengabaikan daerah lain atau terhadap bangsa secara keseluruhan. Karena itu, penting untuk menyeimbangkan kecenderungan sentrifugal devolusi kekuasaan dengan mekanisme terpadu yang menjunjung penyelarasan tindakan-tindakan daerah dan membuat kontrol terhadap kebijakan yang secara mutual merusak. Cara-cara

untuk mengembangkan pemerintahan yang kooperatif merupakan prioritas, dan ini ada dalam konteks bahwa anggota kelompok kerja menyetujui pembentukan sebuah pranata nasional dengan kapasitas untuk menyelesaikan dan mengatur konflik-konflik baik di antara maupun di dalam daerah-daerah.

Anggota-anggota Forum ini juga menyadari bahwa pemerintahan nasional mempunyai peran dan tanggung jawab untuk membantu pemerintah daerah dan rakyatnya bila memang ada kebutuhan seperti itu. Masih tetap menjadi tanggung jawab pemerintahan nasional untuk menjalankan langkah-langkah penghapusan ketimpangan antardaerah. Ini harus dirumuskan dalam undang-undang. Konstitusi, atau hukum, harus memuat tindakan-tindakan untuk mewujudkan kesetaraan horisontal dengan transfer fiskal yang menguntungkan daerah miskin sumber daya atau basis pajak. Kegagalan untuk menjalankan itu bakal menimbulkan ketimpangan sosial yang luar biasa besar.

**Rekomendasi:**

- Melalui konstitusi, membentuk kamar (majelis) kedua yang terdiri atas wakil-wakil yang terpilih dari daerah-daerah.
- Memastikan bahwa kamar kedua ini memiliki kekuasaan, kapasitas, dan sumber daya untuk menjadi representasi kepentingan daerah yang efektif.
- Melalui konstitusi, mengidentifikasi sistem pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil daerah.
- Undang-undang tentang otonomi daerah harus cukup jelas untuk memastikan bahwa pemerintahan nasional memiliki kekuasaan untuk intervensi dalam situasi tertentu, untuk membantu daerah bila terjadi kegagalan sistem atau krisis.
- Pemerintahan nasional harus memiliki suatu tanggung jawab konstitusional untuk membantu daerah-daerah yang terbelakang untuk mencapai standar dasar pembangunan.
- Melalui konstitusi, mendirikan suatu badan atau mekanisme yang bertindak sebagai forum dialog terus-menerus antar daerah.
- Mempersiapkan suatu pranata nasional untuk menangani konflik antara atau di dalam daerah, propinsi, dan pemerintah pusat.

### 3.3 Isu-Isu Fiskal dan Keuangan

#### 3.3.1 Prinsip-prinsip alokasi sumber daya

Kelompok kerja memandang penting untuk mengkaji ulang dasar hak-hak daerah yang menjadi lokasi sumber daya alam, untuk kompensasi atas kerusakan lingkungan dan degradasi yang muncul akibat eksplorasi sumber dayanya. Lebih lanjut, ada ongkos tambahan yang timbul dari tuntutan infrastruktur yang disebabkan oleh pengurusan sumber daya alam yang ada di wilayah itu, untuk mana daerah tersebut harus mendapatkan ganti rugi.

Pada saat yang sama, disadari bahwa semua orang Indonesia berhak untuk mendapatkan layanan publik minimum seperti kesehatan, pendidikan, dan pelayanan sosial. Tuntutan-tuntutan yang saling bersaing seharusnya diseimbangkan dengan membolehkan komunitas setempat atau daerah di mana sumber daya ditemukan mengklaimnya sebagai bagian, tetapi tidak seluruhnya, atas pemasukan yang dihasilkan dari eksplorasi sumber daya itu.

Proses alokasi pendapatan nasional ke daerah-daerah yang berbeda bersifat kompetitif dan karenanya penting untuk menegakkan prinsip bahwa daerah seharusnya tidak dirugikan karena afiliasi agama, etnis, atau politik mereka. Mengenai hal ini, Komisi Fiskal dan Keuangan yang netral dapat memainkan peran penting dalam merekomendasikan transfer fiskal yang tepat kepada berbagai daerah yang berbeda berdasarkan kriteria obyektif, termasuk keinginan balas budi atas pengabaian di masa lalu.

#### Rekomendasi:

- Menetapkan kerangka kerja fiskal dan keuangan yang menjamin kapasitas finansial minimum bagi pemerintahan tingkat kedua dan ketiga.
- Mengalokasikan kekuasaan untuk mengumpulkan dan menetapkan pajak berdasarkan wewenang yang memadai dan kerangka kerja makro-ekonomi.
- Pemerintahan tingkat kedua dan ketiga harus berhak atas penerimaan yang cukup agar bisa menjalankan rencana pembangunannya.
- Alokasi sumber daya dan keuangan harus disusun dengan pertimbangan untuk menetapkan standar minimum nasional.
- Harus ditetapkan kompensasi bagi pemerintahan daerah untuk mengganti kerugian yang berkaitan dengan lingkungan dan kerugian lain yang berkaitan dengan eksplorasi sumber daya nasional.

## 4. Memperkuat Aturan Hukum dan Peran Lembaga Peradilan

Aturan hukum sebagai syarat perlu bagi stabilitas ekonomi dan politik dan keharusan untuk memperkuat aturan hukum di Indonesia disadari sebagai sesuatu yang padu. Aturan hukum juga penting untuk isu-isu ekonomis seperti penyelesaian perselisihan secara efektif dan kredibel. Diakui bahwa tidak mungkin menjunjung aturan hukum tanpa persyaratan konstitusional yang kuat yang meliputi antara yang lain suatu undang-undang hak asasi dan peradilan yang independen dan adil yang dipercaya rakyat.

Suatu peradilan yang kuat dan independen juga mempunyai dampak mendisiplinkan eksekutif dan membantu dalam menyiapkan dan mempertahankan standar perilaku eksekutif.

Agar peradilan semacam ini berfungsi, penting bahwa konstitusi mencegah kemungkinan campur tangan oleh eksekutif dalam perkara peradilan. Untuk memastikan ini, masa jabatan dan syarat-syarat tugas hakim harus dijamin terlepas dari keputusan yang mereka buat. Untuk menjamin tujuan ini, hakim-hakim seharusnya dipilih bisa selama hidup atau menurut perjanjian yang tak bisa diperbarui.

Walau penting bahwa peradilan bebas dari campur tangan eksekutif, hakim seharusnya juga diawasi kinerja fungsi-fungsinya. Akuntabilitas semacam ini seharusnya diperkenalkan lewat prosedur penunjukan hakim yang jelas dan transparan, maupun dengan membentuk pranata yang menjadi tujuan pengaduan publik mengenai keputusan hukum yang tak memadai.

Agar sistem hukum memiliki kredibilitas dan legitimasi, penting bahwa ia seharusnya tidak dilihat sebagai pelindung institusi perusahaan atau individu yang kaya-raya atau kompromi hakim-hakim yang bukan perwakilan dari masyarakat secara keseluruhan. Karena alasan ini, penting bahwa hakim-hakim seharusnya merupakan perwakilan dari masyarakat. Negara seharusnya juga menjamin tersedianya akses kepada keadilan dan mereka yang ingin menyelesaikan perkaranya di pengadilan tidak frustrasi karena semata tidak adanya sumber keuangan untuk melakukannya.

Isu untuk menyelesaikan sengketa konstitusional juga dibahas. Diakui, ada kemungkinan bagi pengadilan umum untuk memiliki yuridiksi konstitusional. Namun, kecenderungannya dalam konstitusi mutakhir adalah mendirikan suatu mahkamah konstitusional yang khusus sebagai mahkamah tertinggi

mengenai sengketa konstitusional. Ada keuntungan untuk memiliki mahkamah konstitusional, meski dibutuhkan mekanisme khusus untuk menjamin bahwa mahkamah tersebut memiliki legitimasi dan anggota-anggotanya merupakan perwakilan yang luas.

Kelompok kerja juga menyadari kebutuhan akan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi untuk mengurusi pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu dalam suatu kerangka kerja yang memadai. Tujuan dari kerangka kerja semacam itu adalah rekonsiliasi dan menemukan kebenaran berkaitan dengan ketidakadilan di masa lalu. Proses semacam itu mungkin akan menyakitkan tetapi penting jika Indonesia ingin melihat ke depan dan tidak ingin dihantui oleh masa lalu yang tertutup.

#### **Rekomendasi:**

- Peraturan konstitusional untuk menjamin kemandirian dan integritas lembaga peradilan, meliputi:
  - a) prosedur-prosedur yang jelas dan transparan dalam penunjukan hakim
  - b) peraturan yang jelas yang mengambarkan pokok-pokok situasi perkecualian di mana dan bagaimana hakim-hakim dapat dihentikan
  - c) perlindungan terhadap syarat-syarat, kondisi, dan masa jabatan hakim
  - d) perlindungan lembaga peradilan dari kontrol dan intervensi lembaga eksekutif
  - e) merancang kode etik bagi hakim yang menuntut pengumuman kekayaannya
- Aturan hukum harus diperkuat dengan membuka peluang bagi tinjauan hukum terhadap tindakan-tindakan legislatif dan eksekutif.
- Pranata-pranata berikut ini harus dibentuk dan diberdayakan melalui konstitusi dengan tugas-tugas dan tujuan-tujuan disebut jelas:
  - a) pengadilan khusus konstitusional untuk menjalankan tinjauan hukum
  - b) peradilan hak asasi manusia untuk mendukung Komisi Hak Asasi Manusia
  - c) mengubah Komisi Hukum Nasional menjadi Institut Hukum Nasional dan memberdayakannya lewat undang-undang untuk mengambil tanggung jawab perencanaan hukum dan reformasi hukum

*sambungan*

- Membentuk pranata-pranata transisi untuk meningkatkan kepercayaan publik kepada komitmen negara untuk menyediakan keadilan bagi warga negaranya, misalnya “Komisi Kebenaran” untuk menangani isu-isu keadilan pada masa transisi.

## 5. Institusi-institusi untuk Mendukung dan Melindungi Prinsip-prinsip Demokrasi

Demokrasi tidak akan terselamatkan hanya lewat pemilihan yang periodik. Demokrasi dan prinsip-prinsip demokrasi harus didukung dan dipertahankan lewat sistem-sistem akuntabilitas demokratis. Sistem akuntabilitas ini meliputi pengawasan dan perimbangan (*checks and balances*) yang dilindungi konstitusi dan saluran-saluran bagi pemerintahan yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.

Konstitusi-konstitusi yang kini diadopsi di negara-negara lain yang mengkonsolidasikan demokrasi telah menjadi pranata yang independen dan tak terpisahkan untuk mendukung dan mempertahankan akuntabilitas demokratis. Tindakan ini berlaku seperti mekanisme pengawasan dan perimbangan, dan menjamin transparansi lebih luas lagi.

Anggota-anggota Forum ini merekomendasikan tinjauan terhadap dan pengadopsian pranata serupa untuk mencapai tujuan-tujuan pemerintahan yang transparan, bertanggung jawab, dan dapat dimintai pertanggungjawaban. Disadari, hanya jika suatu pranata telah memiliki tujuan-tujuan yang jelas, kekuasaan dan sumber daya yang digunakan untuk mencapainya, maka pranata itu tak bakal menyumbangkan apa-apa bagi proses demokratis.

Sementara beberapa pranata memerlukan dukungan konstitusional, yang lain dapat dibentuk lewat aturan hukum. Keuntungan melindungi suatu pranata dengan konstitusi adalah bahwa pranata itu tidak dapat dihilangkan kecuali menurut kondisi-kondisi pengekualian. Kelompok kerja mempertimbangkan lima pranata semacam itu: ombudsman, pemeriksa umum, komisi pemilihan yang independen, komisi hak asasi manusia, dan komisi fiskal dan keuangan.

### 5.1 Ombudsman

Ombudsman memonitor tindak-tanduk lembaga eksekutif, lembaga legislatif, dan birokrasi. Ia melapor kepada parlemen dan eksekutif. Agar efektif, kantor kerja ombudsman harus secara memadai disediakan. Jauh lebih daripada sekedar “anjing penjaga” (*watchdog*) terhadap negara, institusi seperti ini mengabdi pada perbaikan kinerja fungsi-fungsi negara dan tingkat layanan para pegawai pemerintah.

### **5.2 Pemeriksa Umum**

Pemeriksa umum melapor kepada parlemen mengenai pengeluaran reguler dari dana rakyat. Parlemenlah yang menyetujui anggaran dan alokasinya kepada eksekutif. Karena itu, penting bahwa parlemen dapat mengkonfirmasikan pengeluaran dana-dana rakyat itu sesuai dengan prosedur yang diminta dan sesuai menurut anggaran.

### **5.3 Komisi Pemilihan Independen**

Komisi pemilihan independen melindungi hak-hak rakyat untuk berpartisipasi dalam pemilihan umum yang bebas dan adil. Komisi ini berperan dalam mempertahankan standar di dalam proses pemilihan. Peran ini harus meliputi pemantauan langsung terhadap pemilihan presiden, regional, dan nasional. Untuk menjamin kepercayaan masyarakat, keanggotaan komisi ini harus netral (*nonpartisan*). Komisi ini harus memiliki dana dan sumber daya yang mencukupi untuk menjalankan tugas-tugasnya.

Komisi pemilihan independen ini sekarang secara universal diketahui penting bagi stabilitas dalam demokrasi konstitusional sebagai penentu. Salah satu isu dengan kapasitas paling besar untuk melabilkan suatu masyarakat dan memicu konflik adalah hasil pemilu yang tidak dapat diterima oleh pesertanya karena mereka tidak percaya pada penyelenggara yang bertanggungjawab untuk melakukan pemilihan.

### **5.4 Komisi Hak Asasi Manusia**

Komisi ini harus dibentuk untuk mengkaji pelanggaran-pelanggaran oleh militer dan mencegah hal-hal seperti itu terjadi di masa depan. Kelompok kerja menyadari bahwa hanya lewat suatu komisi kepercayaanlah warga negara pada aturan hukum dijamin.

### **5.5 Komisi Fiskal dan Keuangan**

Fungsi komisi fiskal dan keuangan adalah mengumpulkan informasi dan membuat rekomendasi menyangkut alokasi dana untuk daerah. Sebuah komisi independen lebih disukai agar dapat melakukan penemuan terhadap apa yang akan diterima daerah yang merasa iri dengan proporsi kenaikan pemasukan nasional.

**Rekomendasi:**

- Memasukkan institusi-institusi berikut ini ke dalam konstitusi:
  - a) Ombudsman untuk memastikan akuntabilitas dan kinerja lembaga eksekutif, legislatif, dan birokrasi
  - b) Pemeriksa umum: untuk mengkaji pengeluaran publik, kontrak-kontrak pemerintah, dan dana-dana yang dialokasikan oleh parlemen
  - c) Komisi pemilihan independen untuk menjamin integritas proses pemilihan
  - d) Komisi Hak Asasi Manusia untuk menilai akuntabilitas pejabat negara dari pelanggaran hak asasi manusia
- Hal-hal berikut ini harus dijamin dalam konstitusi:
  - a) definisi kekuasaan dan fungsi-fungsi mereka
  - b) komitmen negara untuk menjamin bahwa tugas-tugas mereka akan memperoleh dukungan keuangan yang memadai untuk menjalankan fungsinya secara penuh
  - c) penunjukkan orang-orang yang terpercaya ke dalam komisi-komisi ini melalui proses yang transparan.
- Mempertimbangkan peran komisi fiskal dan keuangan untuk mendukung otonomi daerah lewat pengumpulan informasi dan pembuatan rekomendasi-rekomendasi untuk alokasi dana di daerah.

## 6. Partai Politik dan Sistem Pemilu

Hak rakyat untuk memilih pemerintahannya melalui pemilihan umum yang periodik yang bebas dan adil diakui sebagai hak demokratis paling dasar. Perlindungan terhadap hak ini memerlukan pengakuan akan hak untuk memilih dan kebutuhan akan suatu sistem pemilihan yang inklusif, dan menghasilkan suatu perwakilan yang benar sesuai kehendak semua rakyat Indonesia.

Hak ini hanya berarti apabila ada jaminan bahwa pemilihan umum berjalan bebas dan adil serta hasilnya akan diterima oleh semuanya, bahkan oleh mereka yang kalah dalam pemilihan. Para pemilih harus dapat memilih di antara partai-partai politik yang mampu menawarkan kepada rakyat pilihan-pilihan program kerja.

Pelaksanaan hak untuk memilih pemerintah ini memerlukan kesadaran partai-partai politik sebagai instrumen-instrumen perwakilan dan demokrasi partisipatif. Komposisi wakil-wakil yang terpilih harus dalam proporsi atas hasil suara.

Sistem pemilihan yang mungkin diadopsi adalah perwakilan proporsional dan perwakilan daerah, di dalam suatu kerangka kerja dari undang-undang yang membolehkan orang berkampanye, memiliki akses atas informasi, dan untuk menyebarluaskan pandangan politiknya dan bebas dari campur tangan dan manipulasi keuangan.

Banyak negara demokratis memberi perhatian pada bermacam sistem pendanaan partai politik. Bantuan dari dana rakyat kepada partai politik dimaksudkan sebagai jaminan bahwa partai politik bisa mengutamakan pilihan-pilihan informasi dan politik riil bagi rakyat. Namun, jenis pendanaan seperti ini biasanya disertai oleh tindakan yang mensyaratkan transparansi mengenai sumber dana partai atau dana kampanye dan bahkan membatasi pengeluaran kampanye demi keadilan di antara partai-partai peserta pemilihan umum.

Selalu penting untuk menjamin bahwa sebuah partai yang berkuasa atau partai dengan akses khusus kepada dana rakyat tidak menyalahgunakan posisinya untuk memperoleh bentuk-bentuk bantuan dari negara secara diam-diam. Kerangka kerja untuk pemilihan umum yang adil dan bebas harus menjamin semua partai sama-sama bisa mengakses media dan fasilitas publik seperti tempat-tempat pertemuan untuk tujuan rapat politik.

**Rekomendasi:**

- Konstitusi harus memberikan perlindungan pemilik suara dan partai politik melalui:
  - a) hak untuk memilih dalam pemilihan umum yang diselenggarakan paling tidak sekali setiap lima tahun
  - b) hak setiap orang untuk berhimpun dalam partai politik dan ikut serta dalam pemerintahan melalui wakil-wakil yang telah mereka pilih,
  - c) peran komisi pemilihan independen untuk menjamin pemilihan yang adil dan bebas
- Harus ditetapkan undang-undang, yang konsisten dengan prinsip dan norma konstitusi, untuk membuat:
  - a) sistem pemilihan umum yang menjamin perwakilan proporsional dengan batas nasional yang masuk akal, misalnya 2 persen ,dan menetapkan daftar para pemilih daerah
  - b) keseimbangan wakil-wakil berdasarkan gender dan etnis
  - c) peraturan mengenai dana kampanye memastikan transparansi pendanaan partai- partai politik

## **7. Hak-hak dan Kewajiban Mendasar Negara dan Warga Negara**

Anggota-anggota Forum percaya bahwa negara Indonesia harus membuat suatu komitmen tetap mengenai hak-hak dasar rakyat sebagai warga negara. Para anggota umumnya percaya bahwa negara ini harus mengikuti jalur pembangunan demokrasi yang menguntungkan semua pihak.

Hal ini bisa dilakukan dengan mengingat aspirasi-aspirasi rakyat, dengan memperhatikan kesejahteraan ekonomi dan politiknya, lewat suatu “Prinsip-Prinsip Dasar Arah Kebijakan Negara” dan suatu piagam tentang “Hak-hak dan Kewajiban Mendasar, dan Kebebasan”. Konstitusi merupakan instrumen yang paling tetap untuk mencapai semua ini.

Suatu daftar prinsip arahan dan hak-hak dasar yang secara universal diterima oleh komunitas bangsa-bangsa, termasuk Indonesia, dalam berbagai instrumen internasional, khususnya Piagam-Piagam PBB, dikaji oleh anggota kelompok kerja. Mereka memperdebatkan apakah semua itu sebaiknya dimasukkan

dalam konstitusi atau tidak.

Diakui bahwa “Prinsip-Prinsip Dasar Arah Kebijakan Negara” jarang ditetapkan sebagai hukum atau suatu hak konstitusional. Namun, mereka diharapkan mampu membimbing kebijakan dan tindakan pemerintah, dan punya kekuasaan yang persuasif. Pada sisi lain, hak-hak mendasar ditegakkan. Sementara aturan hukum dalam kondisi yang terbatas akan menghasilkan pelaksanaan hak-hak tertentu yang spesifik, beberapa hak dinilai mutlak atau tidak bisa dikecualikan, dan tidak dapat diganti atau dikurangi.

### **7.1 Prinsip-Prinsip Dasar Arah Kebijakan Negara**

Para anggota Forum percaya bahwa negara harus menyediakan kebutuhan-kebutuhan mendasar untuk menjamin bahwa semua rakyat Indonesia dapat hidup damai dan beradab serta bebas dari perang.

Mereka merekomendasikan bahwa, sepanjang sumber daya nasional memungkinkan, rakyat akan menikmati jaminan sosial, perawatan kesehatan, dan akses terhadap air dan perumahan. Disarankan pula negara harus menjamin pembangunan infrastruktur dasar di komunitas-komunitas pedesaan, dan menangani ekonomi untuk kepentingan-kepentingan peningkatan kesejahteraan bagi semuanya. Direkomendasikan agar negara menjamin perlindungan dan penggunaan sumber daya lingkungan secara berkelanjutan untuk keuntungan generasi sekarang maupun masa datang.

Negara juga harus menjalankan pemerintahan yang baik untuk menghadapi aspirasi-aspirasi semua rakyat Indonesia. Hal ini akan menjamin transparansi dan akuntabilitas dari pemerintah dan akses warga negara atas informasi dalam hubungannya dengan pemerintah.

Dalam diskusi diakui bahwa “Prinsip-Prinsip Dasar Arah Kebijakan Negara” dapat memainkan peranan penting dalam menjelaskan dan mengungkapkan aspirasi tertinggi masyarakat Indonesia demi standar kehidupan yang memadai bagi semua warga negara. Penting bahwa aspirasi semacam ini termuat di dalam teks konstitusi, atau warga negara akhirnya dapat mengetahui bahwa konstitusi itu kurang visi dan terbatas.

**Rekomendasi:**

- Konstitusi Indonesia harus menyertakan suatu rangkaian Prinsip-Prinsip Arah Kebijakan Negara yang menyeluruh dengan memperhatikan keharusan untuk menyediakan kebutuhan dasar, pemerintahan yang baik, dan kebijakan pembangunan yang terpusat pada manusia.
- Prinsip-Prinsip Arah Kebijakan Negara ini harus membimbing hukum, tindakan pemerintah, dan kebijakan publik.

## 7.2 Hak-Hak Asasi dan Kebebasan

Hak-hak asasi dan kebebasan warga negara harus dilindungi sebagai prioritas tertinggi, dan dibatasi hanya pada kondisi-kondisi tertentu untuk memastikan penggunaan hak-hak ini oleh orang lain. Konstitusi harus membuat daftar piagam yang komprehensif mengenai hak-hak dasar dan membatasi kondisi-kondisi dalam hal bagaimana hak-hak itu dibatasi.

Penting untuk merinci dalam konstitusi keadaan-keadaan yang memungkinkan hak-hak dapat dicabut. Dalam situasi tidak adanya petunjuk konstitusional semacam itu, eksekutif mungkin akan tergoda dalam kondisi darurat untuk melanggar hak-hak ini lebih dari seharusnya. Kecenderungan universal mensyaratkan bahwa setiap pembatasan atau pencabutan hak-hak asasi yang ada dalam konstitusi disesuaikan dengan risiko atau bahaya yang menghadang negara. Ada hak-hak tertentu, seperti hak untuk bebas dari siksaan, yang seharusnya tidak dilanggar dalam keadaan mana pun.

Jangkauan hak-hak dalam piagam tentang hak-hak dasar seharusnya tidak dibatasi pada hak-hak “negatif” yang melindungi warga dari negara, tetapi seharusnya menyangkut hak-hak generasi baru yang memperkuat masyarakat sipil, melindungi lingkungan, dan mempertegas hak untuk membangun. Hak-hak semacam itu akan meliputi hak atas informasi dan keadilan, termasuk hak atas alasan-alasan setiap keputusan yang ditetapkan oleh seorang pejabat negara. Piagam-piagam terkini juga terfokus pada wilayah-wilayah yang sebelumnya diabaikan dan berusaha memperkuat perlindungan atas sektor-sektor masyarakat yang rentan atau secara tradisional terpinggirkan, seperti anak-anak dan penderita cacat.

Anggota Forum menyadari bahwa perumusan hak-hak setepatnya harus disesuaikan dengan keadaan di dalam Indonesia. Negara harus melindungi hak-hak asasi, hak-hak personal warga negara, meliputi:

- Hak untuk hidup.
- Bebas dari penyiksaan, kekejaman, perlakuan atau hukuman yang tidak manusiawi atau merendahkan.
- Hak atas kehormatan.
- Perlindungan dan manfaat yang sama bagi semua warga negara berdasarkan hukum.
- Hak untuk bebas dari diskriminasi.
- Hak untuk menikmati persamaan sepenuhnya.

Negara harus melindungi hak-hak politik bagi partisipasi warga negara, meliputi:

- Hak untuk memilih dan ikut dalam pemilihan.
- Kemerdekaan berpendapat dan media.
- Kemerdekaan berkumpul dan berasosiasi.
- Hak atas informasi.

Negara harus melindungi dan meningkatkan hak-hak ekonomi, sosial, dan kebudayaan, meliputi:

- Kemerdekaan beragama, keyakinan, kepercayaan, dan bersembahyang.
- Kemerdekaan untuk memilih dan menjalankan salah satu kepercayaan.
- Hak atas pendidikan.
- Hak untuk mendapatkan perlindungan dan pengungkapan bahasa dan kebudayaan.
- Hak akses atas perawatan kesehatan.
- Hak untuk bekerja dan mendapatkan kondisi pekerjaan yang nyaman.
- Hak atas hidup dan bekerja penuh kehormatan.
- Hak komunitas dan kelompok-kelompok pinggiran untuk meningkatkan status mereka.
- Hak untuk pindah dan berada di mana pun di Indonesia.

Negara harus melindungi keluarga sebagai suatu unit masyarakat, meliputi:

- Hak untuk berkeluarga tanpa intervensi pemerintah.
- Kenyamanan hak-hak di dalam keluarga.
- Persamaan laki-laki dan perempuan di dalam keluarga termasuk hak yang sama atas warisan.
- Hak perempuan untuk hidup bebas dari kekerasan.
- Hak anak untuk dilindungi oleh negara.

Negara harus melindungi hak-hak administratif dan hak atas keadilan, meliputi:

- Hak untuk mendapatkan pengadilan yang adil tanpa penundaan.
- Hak untuk keputusan administratif yang adil.
- Hak atas privasi rumah dan berkomunikasi.

**Rekomendasi:**

- Menjamin bahwa konstitusi dan semua hukum yang disusun sesuai dengan standar hak asasi manusia internasional.
- Indonesia harus meratifikasi semua konvensi internasional tentang hak asasi manusia.
- Menjamin bahwa Prinsip-Prinsip Arah Kebijakan Negara dan Piagam tentang Hak-Hak dan Kewajiban Mendasar Negara dan Warga Negara dimasukkan dalam konstitusi.
- Memastikan bahwa hak-hak tersebut tidak dipersingkat kecuali dalam kondisi-kondisi yang dikecualikan.

### 7.3 Amendemen Konstitusi

Ada kebutuhan untuk mempertahankan konstitusi dan memastikan kestabilannya sementara ada usaha mengkaji ulang untuk menjamin bahwa hal ini adalah tanggapan langsung terhadap kebutuhan komunitas. Syarat-syarat yang mengecualikan harus diperkenalkan untuk menghargai amandemen-amandemen konstitusional.

Sebuah konstitusi harus tahan lama dan luwes. Hak-hak yang dijamin seharusnya tidak mudah diganti secara seketika oleh mayoritas yang hanya bersifat sementara. Konstitusi harus melindungi semua warga negara termasuk minoritas politik atau lainnya.

Terlepas dari persyaratan biasa bahwa mayoritas tambahan dibutuhkan sebelum konstitusi dapat diamandemen, muncul argumen kuat yang harus diikuti oleh prosedur-prosedur khusus. Prosedur-prosedur khusus semacam ini akan meliputi paling tidak jaminan bahwa setiap amandemen konstitusi merupakan topik yang tak bisa lepas dari perdebatan publik menjelang pemberlakuan. Suatu contoh khas prosedur semacam itu adalah yang mengharuskan publikasi amandemen konstitusi agar dikomentari dalam suatu periode waktu yang tertentu sebelum disampaikan kepada parlemen.

#### Rekomendasi:

- Amandemen terhadap Konstitusi harus memenuhi mayoritas 2/3 dari seluruh komposisi anggota parlemen (dan jika ada dua parlemen, oleh 2/3 dari masing-masing parlemen).
- Piagam tentang “Hak-Hak dan Kewajiban Mendasar” tidak dapat diamandemen atau dipersingkat tanpa suara mayoritas dari 2/3 seluruh komposisi parlemen (dan jika ada dua parlemen, oleh 2/3 dari masing-masing parlemen).

## 8. Kesimpulan

Konstitusi merupakan dokumen hidup dan mendapatkan roh dan maknanya dari konteksnya. Rekomendasi-rekomendasi dari laporan ini berusaha menimbang ciri-ciri khas sistem politik Indonesia yang telah menghambat demokrasi di masa lampau dan akan terus begitu jika tidak diatasi. Tetapi konstitusi tidak hanya harus dibangun dari masa lalu. Jika ia harus memberi arah nasib bangsa, ia juga harus mencerminkan masa depan.

Sidang MPR pada bulan Agustus 2000 memperkenalkan beberapa perubahan pada konstitusi namun menunda banyak keputusan reformasi konstitusional sebelumnya. Perubahan itu meliputi:

- Pengakuan konstitusional tentang otonomi daerah dengan suatu keputusan bahwa otonomi daerah akan diterapkan pada 1 Januari 2001.
- Melanjutkan perwakilan militer dalam MPR hingga tahun 2009, meskipun militer tak lagi menikmati hak suara.

Ada catatan penting tentang tak adanya dukungan parlemen bagi suatu inisiatif untuk memperkenalkan *syari'ah* atau sistem hukum Islam di Indonesia. Patut dicatat bahwa gagasan pemilihan presiden secara langsung didukung oleh anggota parlemen, tetapi dibatalkan dari agenda karena kurangnya dukungan dari faksi parlemen yang paling besar.

Kerangka waktu dan persyaratan bagi reformasi konstitusional masih berlaku. Sementara hanya sedikit partai yang setuju perdebatan dan pemilihan tentang amandemen konstitusional, mayoritas kelihatan lebih suka mengamandemen beberapa artikel kunci yang akan diamandemen tetapi menunda perdebatan

tentang topik-topik yang sensitif, dan pada isu-isu konstitusional yang lebih luas, di kemudian hari. Ada usulan bahwa reformasi mestinya diberlakukan bagi Sidang MPR lima tahunan pada 2004, dan suatu rancangan hukum reformasi dipresentasikan oleh Komisi Nasional, yang ditunjuk oleh MPR, dalam suatu periode antara satu-tiga tahun.

Rekomendasi-rekomendasi mengenai persyaratan agar reformasi muncul baik dari partai politik maupun dari media dan masyarakat sipil. Hal ini meliputi rekomendasi untuk mengembangkan suatu rancangan konstitusi melalui:

- Suatu komisi nasional yang dipilih oleh MPR.
- Suatu kelompok kerja MPR yang dibimbing para ahli.
- Suatu dewan konstituen yang terdiri atas anggota MPR, anggota masyarakat nonpartisan, dan pakar konstitusi.
- Suatu mahkamah konstitusional yang akan memimpin proses perancangan.

Pihak-pihak lain yang lebih luas, di luar komisi parlementer, akan dilibatkan dalam proses pembuatan rancangan. Perkembangan terkini memperkuat pandangan bahwa isu-isu yang didiskusikan lewat proses konsultatif yang dituangkan dalam bab ini tetap valid dan menuntut kajian ulang dan konsultasi nasional yang lebih mendalam. Sementara beberapa perubahan sesuai dengan reformasi yang direkomendasikan dalam laporan ini, yang lain tidak, seperti perwakilan militer dalam legislatif yang masih dilanjutkan, meskipun sebagai anggota yang tak memiliki hak suara. Soal yang disebut terakhir ini mungkin memerlukan diskusi dan konsultasi lebih lanjut.

Laporan ini terus menggarisbawahi isu-isu penting yang harus diperhatikan oleh Indonesia di luar struktur konstitusionalnya, lewat reformasi legislatif dan inisiatif kebijakan publik lain agar transisinya aman dan demokrasinya terkonsolidasi. Memastikan otonomi daerah berjalan adalah kewajiban. Begitu pula halnya, mendefinisikan ulang hubungan sipil-militer, memperkuat peran masyarakat sipil dan peran perempuan.

Mengingat krisis ekonomi yang dihadapi Indonesia, demokrasi tidak akan berarti bagi masyarakat Indonesia kecuali isu-isu kemiskinan, ketidakadilan, dan perkembangan ekonomi ditempatkan bersamaan dengan reformasi politik. Lebih lanjut lagi, jaringan sosial Indonesia terus-menerus ditantang, lewat pertikaian agama yang berlanjut dan konfrontasi etno-religius dan hal ini harus diselesaikan untuk menjamin perdamaian dan stabilitas.

Laporan ini mencakupi diskusi-diskusi tentang isu-isu ini sebagai bagian

dari perdebatan yang terus-menerus tentang pengelolaan aspek kritis dan integral terhadap agenda reformasi. Para peserta yang datang bersama-sama untuk menjelaskan analisis dan rekomendasi-rekomendasi ini bagi sebuah agenda reformasi mengakui bahwa membangun demokrasi adalah upaya yang lambat, seumur hidup, dan bahwa reformasi demokratis tak dapat secara cepat terkonsolidasi. Meski demikian, beberapa tujuan strategis bisa dipenuhi untuk mendukung reformasi demokratis. Di antara tujuan-tujuan strategis ini termasuk reformasi hukum dan konstitusional.

Para peserta yang datang bersama-sama pada Forum untuk Reformasi Demokratis ini mendukung langkah-langkah untuk membuat proses perencanaan, revisi, dan perdebatan Konstitusi sebagai suatu proyek nasional. Hal ini akan mengharuskan seluruh orang Indonesia fokus pada agenda jangka panjang pembangunan dan politik yang disandarkan pada prinsip-prinsip demokratis. Dengan momentum yang kini ada, terbuka suatu kesempatan yang unik dan untuk mengajak semua orang mendiskusikan isu-isu penting dan menyumbang proses demokratisasi di Indonesia.

Bab ini dihimpun oleh anggota-anggota Forum untuk Reformasi Demokratis dan disampaikan kepada Panitia *Ad Hoc* Amandemen UUD (PAH I) MPR selama sidang pertama di bulan Agustus 2000. Jelas, Indonesia berada pada pintu masuk perdebatan tentang reformasi konstitusional. Diharapkan, bab ini akan memberikan sumbangan bagi dialog publik yang lebih luas mengenai reformasi politik dan konstitusional.

# Otonomi Daerah



# Otonomi Daerah

## 1. Latar Belakang

Indonesia dalam kurun sejarahnya telah lama mengalami politik yang tersentralisasi. Ini merupakan warisan dari struktur sentralisasi pemerintah dari zaman penjajahan Belanda dan telah ada upaya pada berbagai waktu untuk mendesentralisasi strukturnya, dimulai sejak disahkannya Undang-undang Desentralisasi 1903 di Hindia-Belanda. Undang-undang ini bertujuan ganda yang dampaknya saling bertentangan: untuk mendesentralisasi pemerintahan di daerah-daerah yang jauh dan sangat beragam sifatnya, dan untuk mengembangkan kontrol pemerintah atas wilayah-wilayah tersebut.

Sejak kemerdekaan Indonesia pada 1945, para elite di Jakarta sering merasa takut untuk memberikan kontrol lebih besar kepada daerah untuk mengatur urusannya sendiri karena nantinya akan jatuh ke tangan kekuatan yang merusak dan bersifat memecah belah. Satu penjelasan penting dari kegagalan upaya desentralisasi di masa lalu adalah kurangnya komitmen pusat terhadap upaya desentralisasi.

Berakhirnya Orde Baru meningkatkan tuntutan yang luas atas demokrasi dan pemberdayaan, di antaranya tuntutan dari daerah-daerah di luar Jawa untuk memperoleh kontrol lebih banyak atas urusan-urusannya sendiri. Permintaan ini terdengar sangat mendesak dari daerah-daerah yang kaya sumber daya alam, seperti Aceh dan Riau, dan mereka mengancam apabila daerah-daerah ini tidak diberi otonomi yang lebih, Indonesia akan menghadapi disintegrasi atas tekanan dari gerakan separatis.

Pada 1999, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menyetujui dua Undang-undang tentang desentralisasi yaitu UU No. 22 yang menyangkut desentralisasi administrasi, sementara UU No. 25 yang menyangkut administrasi keuangan. Perangkat pertama dari aturan penerapan UU No. 22 telah dikeluarkan pada awal Mei 2000.

Dua undang-undang ini menandakan keseriusan baru atas upaya menjabarkan desentralisasi demokratis oleh pemerintahan pusat. Namun, masih belum jelas tentang cakupan dan implikasi dari penerapannya. Rekomendasi yang diajukan dalam laporan ini bertujuan untuk menekankan pentingnya menjalankan proses desentralisasi lewat cara-cara yang demokratis dan adil.

Rekomendasi-rekomendasi ini terbagi ke dalam empat kelompok:

- Menjalankan desentralisasi.
- Menciptakan desentralisasi yang demokratis.
- Menanggung biaya desentralisasi.
- Menyelesaikan konflik.

## 2. Menjalankan Desentralisasi

Tak seorang pun akan mengatakan bahwa sistem sentralisasi pemerintahan yang sedang berjalan di Indonesia lebih disukai dari pada model desentralisasi yang sekarang ditawarkan. Memang, masih ada tuntutan atas otonomi yang lebih dari yang ditawarkan model ini.

### Rekomendasi:

- Desentralisasi dapat mencegah disintegrasi di Indonesia. Penerapannya harus diwujudkan secepatnya.

Pengalaman di Afrika Selatan dijadikan acuan untuk menunjukkan bahwa desentralisasi dapat dijalankan secara cepat dan efektif jika ada kehendak politik. Afrika Selatan berubah menjadi sistem desentralisasi yang baru boleh dibilang dalam waktu semalam, mengubah sembilan wilayah dan empat propinsi menjadi sembilan propinsi pada tengah malam tanggal 1 Mei 1994. Perubahan ini diikuti oleh dua prinsip utama yang diarahkan pada upaya mencegah perlakuan diskriminasi pejabat publik atas dasar kesukuan: bahwa setiap pejabat harus terus menjalankan pekerjaan yang sama seperti sebelumnya, tetapi melalui upaya restrukturisasi ini harus melapor kepada pimpinan yang berbeda, dan bahwa seharusnya ada satu pelayanan publik mandiri dengan gaji dan kondisi yang sama.

Contoh keberhasilan dan perubahan yang cepat ini dicapai melalui kemauan politik yang kuat, yang tercermin di dalam konstitusi yang baru. Konstitusi mencegah figur-firug utama desentralisasi berubah pikiran di kemudian hari dan menjamin bahwa proses itu akan didanai secara layak.

**Rekomendasi:**

- Desentralisasi dan pendanaannya yang layak harus dijamin dalam amandemen konstitusional.

Desentralisasi yang sukses, khususnya desentralisasi sektoral, secara teknis akan teramat kompleks. Para pejabat yang menerapkannya harus menguasai masalah-masalah dan harus dapat memberikan instruksi yang jelas kepada bawahannya. Hal ini juga memerlukan dukungan politik dan keuangan yang kuat.

Indonesia memiliki sejarah panjang kegagalan penerapan desentralisasi. Beberapa dari kesalahan itu karena kurang didorong oleh kemauan politik. Undang-undang Desentralisasi 1974, misalnya, tidak pernah benar-benar dijalankan karena ada perlawanan dari departemen-departemen pemerintah, sementara wilayah-wilayah percontohan yang menerapkan desentralisasi di awal 1990-an gagal karena kekurangan dana.

Upaya desentralisasi yang sekarang ini mungkin akan menemui nasib yang sama. Untuk menjamin tidak terjadi hal demikian, departemen pemerintah yang bersangkutan harus secara terus-menerus dihadapkan dengan pandangan-pandangan daerah. Cara yang paling baik untuk melakukannya adalah membentuk parlemen dua kamar (bikameral) yang baru yang terdiri atas sebagian besar perwakilan-perwakilan dari berbagai daerah.

Sistem bikameral ini akan memungkinkan daerah-daerah terlibat dalam tawar-menawar secara kolektif dengan pusat. Juga akan sangat membantu untuk mencegah penciptaan perjanjian sementara antara pusat dan daerah-daerah kaya yang tidak memberi keuntungan bagi daerah yang miskin.

**Rekomendasi:**

- Parlemen bikameral nasional harus dipertimbangkan, di mana perwakilan daerah harus mendominasi majelis tertinggi.

Dalam diskusi, ada usulan agar Dewan Desentralisasi yang berkekuasaan tinggi dibentuk dengan perwakilan-perwakilan departemen pemerintah sebagai anggotanya. Dewan ini akan bertindak sebagai mesin yang mendorong maju desentralisasi, khususnya desentralisasi sektoral, dan akan menjaganya dari kepentingan sentralisasi birokrasi.

Para pendukung gagasan ini berpendapat bahwa dewan semacam itu akan memotong sejumlah aturan dan membawa perubahan yang nyata dan efektif. Namun para anggota dari kelompok lain berpendapat dewan semacam itu sendiri akan terlalu birokratis dan sepertinya akan didominasi oleh pemerintah pusat. Perdebatan yang hidup seperti ini merupakan suatu pertanda yang jelas bahwa banyak pemikiran yang harus disumbangkan bagi mekanisme yang akan menjalankan desentralisasi.

### 3. Desentralisasi yang Demokratis

Desentralisasi dapat menjadi lebih demokratis dan lebih berdaya. Keberhasilan Filipina menerapkan sistem desentralisasi pada 1992 dan perubahannya berdampak yang bagus pada politik dan bisnis setempat karena rakyat menerima tanggung jawab dan kontrol yang lebih besar terhadap komunitasnya. Karena itu, desentralisasi yang demokratis dianggap positif sebagai suatu mekanisme yang nantinya akan memberikan tantangan pada integrasi nasional.

Namun desentralisasi harus dijalankan untuk mendorong demokrasi. Jika tidak, maka ada bahaya besar di wilayah-wilayah Indonesia yang akan didominasi oleh otoriterianisme dan korupsi seperti halnya negeri ini di zaman Orde Baru. Telah ada sejumlah keprihatinan serius terhadap korupsi di dalam dewan-dewan daerah yang terpilih lewat pemilihan dan atas akuntabilitas pimpinan daerah.

Ada tuntutan penting bahwa pranata masyarakat sipil di daerah harus dilibatkan dalam perkembangan struktur pemerintahan yang baru. Pranata-pranata semacam ini termasuk organisasi nonpemerintah, universitas setempat, dan media. Mereka juga dapat mencakupi kelompok-kelompok sosial tradisional. Meski yang disebut belakangan memiliki karakter hirarkis dan tidak demokratis, harapannya justru dengan berjalananya waktu mereka akan jauh lebih demokratis.

#### Rekomendasi:

- Upaya yang lebih besar harus dilakukan untuk membangun partisipasi masyarakat dalam struktur pemerintahan daerah yang baru.

Sudah ada sejumlah pengaman demokratis yang dibangun di dalam proses desentralisasi saat ini, terutama pemilihan umum yang teratur dan kebebasan pers. Dengan berjalananya waktu, pengaman ini akan mengurangi potensi praktik-praktek tidak demokratis di daerah. Tetapi ada juga isu-isu yang perlu

ditangani segera, untuk mencegah kerusuhan sosial.

DPR-Daerah yang telah diberdayakan sering diisi oleh para anggota legislatif yang kurang terdidik dan tidak berpengalaman. Mereka memerlukan bantuan agar berhasil menjalankan tanggung jawab yang baru, dan pemerintah harus mengumumkan rencana untuk melibatkan universitas-universitas di Indonesia dalam menciptakan pusat studi tentang otonomi daerah.

Dalam sistem desentralisasi di mana pun di dunia, parlemen daerah cenderung tidak membuat banyak aturan hukum tetapi memilih fungsi mengawasi cara bagaimana pemerintah melayani daerahnya. Standar ini cenderung harus diatur di pusat.

**Rekomendasi:**

- Majelis rakyat daerah yang terpilih harus diberdayakan melalui pelatihan khusus dari penasihat ahli.

Beberapa ketentuan pada undang-undang baru desentralisasi bisa saja mengundang korupsi politik, khususnya Bab 45, 46, dan 54 dari UU No. 22/1999 yang berkaitan dengan pemilihan dan akuntabilitas pimpinan daerah. Hal ini perlu dikaji ulang dan aturan harus disusun agar dapat menurunkan seorang pimpinan daerah yang melakukan korupsi. Satu cara untuk mengurangi korupsi adalah memilih pimpinan daerah secara langsung.

**Rekomendasi:**

- Lubang-lubang dalam aturan hukum yang memungkinkan korupsi politik pada tingkat daerah harus ditutup.

Ada risiko bahwa desentralisasi akan memicu konflik etnis dan sektarian di suatu daerah karena para elite lokal bersaing untuk mendapatkan sumber keuntungan dalam birokrasi, dengan menggunakan istilah-istilah etnis atau sektarian untuk menggalang dukungan daripada untuk fokus pada isu-isu administratif yang ada. Konflik semacam inilah yang terjadi di beberapa wilayah, termasuk di Maluku dan Kalimantan Barat.

Di lain tempat, pejabat setempat yang mendukung perjudian, prostitusi, dan perusakan lingkungan tidak dihukum. Secara tersirat, ada aturan tersembunyi yang kelihatannya lebih penting daripada yang tertulis. Masalah ini hanya dapat diselesaikan melalui pembangunan di tingkat daerah oleh struktur negara yang efektif dan demokratis yang dapat menjunjung aturan hukum.

Afrika Selatan menyediakan suatu model untuk meredam konflik. Suatu kesepakatan damai nasional dicapai bahkan sebelum dihapuskannya *apartheid* dan secara mengejutkan berjalan baik. Kesepakatan ini diciptakan oleh komisi perdamaian yang wakil-wakilnya diambil dari tingkat nasional hingga tingkat desa. Anggota komisi perdamaian adalah perwakilan masyarakat — termasuk fraksi musuh-musuh politik — dan negara. Yang disebut terakhir, termasuk polisi, ditekan agar menjalankan tugas yang dibebankan dengan adil.

**Rekomendasi:**

- Menemukan sejumlah cara baru untuk mempromosikan aturan hukum di tingkat daerah merupakan prioritas yang paling penting.

## 4. Membayai Desentralisasi

Jika suatu wilayah tidak punya cukup dana untuk membayai layanan seperti yang oleh undang-undang desentralisasi disyaratkan agar disediakan, maka pemerintah di daerah akan menjadi buruk. Seperti didiskusikan sebelumnya, dana yang cukup untuk kebutuhan-kebutuhan desentralisasi harus dijamin dengan amandemen konstitusional.

Membayai desentralisasi berarti menyeimbangkan dua hak yang bersaing satu dengan yang lain: hak warga negara yang tinggal di wilayah yang kaya sumber daya untuk menikmati porsi yang adil atas penerimaan yang dihasilkan wilayah itu, dan hak warga negara di mana saja yang harus diperlakukan sejajar oleh negara. Ada kebutuhan yang mendesak untuk menemukan formula yang bisa menyeimbangkan kedua hak secara layak.

Praktiknya, masalah untuk mendanai desentralisasi dapat dibedakan atas dua isu. Isu yang pertama: bagaimana suatu wilayah dapat secara efektif menaikkan pajak setempat? Yang kedua dan isu paling penting adalah: bagaimana pendapatan di wilayah yang kaya sumber daya dapat dire distribusi dengan cara yang tidak merugikan wilayah yang kurang sumber daya atau kepada pemerintah pusat yang

harus mempertahankan kesatuan nasional dan membayar utang nasional?

Banyak kekuasaan untuk memungut pajak yang sebelumnya hak daerah dihapuskan oleh UU No. 18/1997. Telah ada seruan agar aturan ini dihapus, agar daerah dapat mengembangkan pajaknya menurut dengan UU No. 22/1999. Namun, skema pajak daerah yang telah dihapus oleh UU No. 18/1997 sesungguhnya tidak berguna dan berpengaruh kecil. Akan sangat berguna untuk mengkaji ulang undang-undangnya dan disesuaikan dengan UU No. 22/1999, daripada menghapuskan keduanya sekaligus.

**Rekomendasi:**

- UU No. 18/1997 perlu dikaji ulang untuk memungkinkan daerah menaikkan pajak setempat secara lebih efektif, seperti yang diundangkan dalam UU No. 22/1999.

Daerah-daerah miskin seperti Nusa Tenggara Barat dan Timur mungkin tidak memiliki sumber keuangan untuk menjalankan ke-11 layanan dasar desentralisasi seperti yang dikehendaki undang-undang otonomi daerah. Timor Barat, contohnya, merupakan suatu wilayah perbatasan yang menderita karena infrastruktur yang buruk dan sering terjadi bencana alam dan mengurusi banyak pengungsi.

Undang-undang desentralisasi yang baru kelihatannya secara khusus didesain untuk menenangkan kerusuhan di daerah yang kaya akan sumber daya alam. Hal ini tidak cukup beralasan, karena industri yang mengeruk sumber daya di daerah itu cenderung memiliki karakter “kantong” yang sering memiskinkan penghuni di sekitarnya.

Tetapi daerah-daerah yang miskin bergantung pada subsidi dari pusat, yang di masa lalu diambil dari penerimaan yang dikumpulkan dari wilayah yang kaya sumber daya. Jika pusat gagal membayar subsidi itu, maka desentralisasi akan membuat daerah yang miskin menjadi lebih miskin. Upaya khusus dibutuhkan untuk menjamin bahwa hal ini tidak akan terjadi.

Satu cara untuk melakukan hal ini adalah meningkatkan bobot indikator kemiskinan di antara kriteria bagi suatu daerah yang berhak memperoleh “dana keseimbangan” dari pusat. Yang lain adalah untuk menciptakan suatu program khusus yang memusatkan perhatian pada kebutuhan investasi bisnis di wilayah miskin, seperti upaya Indonesia Bagian Timur (IBT) di awal 1990-an.

**Rekomendasi:**

- Daerah dengan tingkat kemiskinan tinggi harus mendapatkan perhatian khusus untuk menjamin proses desentralisasi tidak membuat mereka bertambah miskin.

Beberapa daerah miskin sumber daya alam, tetapi memiliki kesejahteraan di berbagai bentuk, seperti pariwisata di Bali atau perdagangan di Batam. Saat ini, UU No. 25/1999 mengembalikan penerimaan dari hidrokarbon dan kehutanan dalam proporsi yang substansial, tetapi hanya kepada daerah-daerah yang beruntung memiliki aset-aset tersebut. Aturan ini harus diamandemen, atau dikaji ulang aturan penerapannya, untuk mengurangi bias yang menguntungkan daerah-daerah yang kaya hidrokarbon dan hutan dan memastikan dalam proporsi tertentu pengembalian penerimaan dari sumber lain juga.

**Rekomendasi:**

- UU No. 25/1999 perlu diamandemen, atau dikaji ulang aturan penerapannya, untuk mengurangi bias yang merugikan wilayah yang miskin sumber daya alam.

Penyediaan data pendapatan daerah juga merupakan salah satu isu. Ada perasaan di wilayah yang kaya sumber daya bahwa mereka merasa kurang bermanfaat berhubungan dengan pusat karena mereka tidak dapat mengakses angka akurat tentang sumber daya alam mereka. Saat ini, daerah-daerah harus meminta berbagai informasi seperti berapa rata-rata produksi minyak mereka kepada Jakarta.

Negara-negara lain mempunyai model pengelolaan pendapatan dengan sistem desentralisasi. Di Afrika Selatan, Australia, dan India, suatu dewan ahli yang independen memutuskan alokasi sumber daya nasional setelah mengumpulkan statistik keuangan dan demografi. Secara umum, pusat mengatur tarif pajak dan mengumpulkan pajak pendapatan, sementara daerah menarik pajak atas tanah dan properti.

Di Afrika Selatan, ketentuan-ketentuan mendasar untuk berbagi keuangan, baik secara horizontal di antara wilayah dan secara vertikal dengan pusat, sudah dimasukkan ke dalam konstitusi untuk mencegah agar tak dimanfaatkan oleh kepentingan-kepentingan yang menghendaki sentralisasi kembali. Kekuasaan propinsi-propinsi untuk meminjam telah dibatasi.

**Rekomendasi:**

- Pemerintah daerah perlu menjamin hak untuk mengakses sumber informasi yang ada di wilayahnya secara mandiri.

## 5. Penyelesaian Konflik

Setiap perubahan mendasar pada struktur suatu pemerintahan pasti menimbulkan ketidakpuasan. Desentralisasi dapat meningkatkan konflik yurisdiksi antara pusat dan daerah, antara agama dan antara komunitas lokal, atau dengan investor di wilayah-wilayah berkaitan dengan kontrol kehutanan atau sumber-sumber pertambangan.

Banyak dari konflik-konflik ini akan ditengahi oleh pemerintah di tingkat yang lebih tinggi, dan hukum disiapkan agar Mahkamah Agung turun mengarbitrase apabila mediasi itu gagal. Namun, mekanisme yang lebih responsif dan fleksibel perlu diciptakan untuk menyelesaikan konflik apabila desentralisasi diharapkan bisa efektif dan demokratis.

Pengalaman dari negara lain di dunia menunjukkan bahwa asosiasi otonomi daerah terbentuk secara spontan untuk melindungi kepentingan sektor-sektor tertentu. Asosiasi ini dapat juga berfungsi sebagai mediator konflik yang baik.

**Rekomendasi:**

- Ada kebutuhan untuk mengembangkan cara non-konfrontasi untuk menyelesaikan konflik antara pusat dan daerah, sebagai contoh melalui asosiasi otonomi daerah secara sukarela.

Sumber konflik yang mungkin adalah pemisahan tanggung jawab antara berbagai tingkat pemerintahan daerah yang berbeda. Di masa lalu, pemerintah propinsi diklasifikasikan sebagai Tingkat I dan kabupaten atau kota sebagai Tingkat II. Tetapi undang-undang yang baru terfokus semata pada otonomi di Tingkat II, dan peran Tingkat I yang sebelumnya dominan akan dikurangi.

Tidak jelas benar mengapa ada perubahan bentuk Daerah Tingkat I, yang berjumlah 29, ke Daerah Tingkat II yang kurang lebih ada 350 buah. Perubahan ini meningkatkan ketegangan antara Tingkat I dan II dan antara sesama Daerah

Tingkat II dalam upaya untuk merebut sumber daya.

Wilayah yang berbeda mungkin memandang situasi ini secara lain. Beberapa warga Aceh mengekspresikan pandangan bahwa motif untuk mengurangi peran propinsi jelas politis, dan itu akan menciptakan konflik antara Daerah Tingkat II di Aceh yang tidak ada sebelumnya. Solusi mereka adalah meningkatkan peran propinsi. Tetapi yang lain, seperti Jepara di Jawa Tengah, menganggap penunjukan baru atas Daerah Tingkat II sungguh ideal.

Telah ada kecenderungan di beberapa wilayah untuk menciptakan lebih banyak Daerah Tingkat II untuk mencapai keuntungan dari kekayaan yang mestinya bisa mereka ciptakan. Ironisnya, kecenderungan ini secara khusus ditujukan pada wilayah miskin, dan rasa iri telah menciptakan konflik baru di antara Daerah Tingkat II.

Di lain tempat, unit-unit Tingkat II harus disatukan karena ongkos ekstra yang dituntut oleh desentralisasi. Di setiap peristiwa, forum baru diperlukan untuk memecahkan konflik antara Daerah Tingkat II yang bertetangga, dan organisasi nonpemerintah dapat berperan dalam mediasi pertikaian serupa.

**Rekomendasi:**

- Kelompok-kelompok sosial perlu lebih dilibatkan dalam forum untuk mediasi konflik yang baru antara dan di dalam Daerah Tingkat II.

# Hubungan Sipil-Militer



# Hubungan Sipil-Militer

## 1. Latar Belakang

Supremasi otoritas sipil terhadap angkatan bersenjata adalah dasar penting politik demokratis. Langkah penting, walaupun mungkin tidak cukup, untuk mengukur kemajuan demokratisasi Indonesia adalah dengan menilai apakah angkatan bersenjata Indonesia berada di bawah otoritas sipil.

Meskipun Indonesia bukanlah satu-satunya negara dengan militer yang terpolitisisasi, tingkat keterlibatan militer dalam politik di Indonesia sangat unik karena, tidak seperti rezim militer lainnya di negara-negara Amerika Latin atau Asia Timur, prerogatif politiknya dibakukan dalam undang-undang yang disahkan oleh lembaga legislatif tertinggi Indonesia, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), pada 1982. Militer Indonesia juga memandang perannya dibenarkan oleh sejarah dan berasal dari kenyataan bahwa militer Indonesia tidak dibentuk oleh pemerintahan sipil, tetapi dibangun oleh rakyatnya sendiri.

Tentara Nasional Indonesia (TNI) telah menyusun sebuah doktrin canggih, yakni dwifungsi dan kekaryaan, untuk membenarkan keterlibatannya di bidang sosial politik. Pembongkaran doktrin ini, dengan maksud agar angkatan bersenjata Indonesia tunduk pada demokrasi, menuntut perumusan ulang atau bahkan penghapusan doktrin itu.

Sejak akhir rezim Orde Baru dan munculnya kembali kekuasaan sipil pada masa Presiden Habibie dan Presiden Abdurrahman Wahid, TNI merasa berada pada situasi yang sulit. Meskipun militer memandang dirinya sebagai pengawal bangsa, citra militer di hadapan rakyat sudah buruk karena perannya dalam menyokong rezim Soeharto. Hal ini dipandang oleh beberapa kalangan masyarakat sebagai penyebab dan bukan penyelesaian terhadap ancaman disintegrasi nasional, dan transisi dari otorerasi menuju demokrasi telah menimbulkan perbedaan pendapat di dalam tubuh TNI sendiri tentang peran militer yang layak dalam masyarakat Indonesia.

TNI terbelah dalam faksi-faksi yang saling berlawanan, yang sering dikategorikan ke dalam istilah-istilah reformis melawan konservatif dan “unsur gelap”. Namun ini gagal menjelaskan hubungan yang kompleks di antara para perwira. Meski faksionalisme telah ada di tubuh TNI selama beberapa tahun ini, hanya pada dua tahun belakangan aliansi semacam ini menjadi lebih sulit untuk diramalkan dengan adanya unsur tambahan yaitu intervensi sipil dalam intrik-intrik internal militer yang kompleks. Sebagai contoh, pemerintahan Wahid mengakui adanya kekuatan sentrifugal dalam tubuh TNI dan menanggapinya dengan mengangkat

seorang perwira angkatan laut sebagai panglima tertinggi, meski di masa lalu posisi itu merupakan hak istimewa angkatan darat.

Mempertimbangkan rambu-rambu di atas, ada beberapa kesinambungan dalam cara faksi-faksi tersebut berjalan yang bisa membantu merumuskan bagaimana cara mengubah para perwira militer menjadi pendukung reformasi demi berlangsungnya demokratisasi:

- Sebagian kecil jendral secara terbuka adalah reformis. Sejak Soeharto jatuh, beberapa perwira tinggi dengan konsisten mendukung kontrol sipil atas angkatan bersenjata, tetapi mereka harus berhadapan dengan oposisi yang kuat dari sebagian besar rekan mereka.
- Mayoritas perwira sangat berhati-hati terhadap reformasi. Meskipun mereka menerima retorika supremasi sipil atas angkatan bersenjata, mereka ragu untuk merumuskan mekanisme reformasi ini. Mayoritas ini lebih jauh terbagi lagi ke dalam kelompok garis keras dan kelompok moderat, dan hampir tidak mungkin membedakan kedua kelompok ini karena sering berubah-ubah dengan cara yang sulit untuk diramal.

Walaupun pengelompokan-pengelompokan dalam tubuh TNI ini mempersulit penegakan supremasi sipil atas militer, fakta bahwa sedang berlangsung sebuah perdebatan panjang dalam tubuh TNI membuka banyak kesempatan untuk melakukan dialog yang bertujuan merundingkan transisi menuju supremasi otoritas sipil. Karena itu, butir yang paling penting bagi pemerintahan sipil pada tahapan ini adalah mempertimbangkan bagaimana langkah-langkah yang diambil tidak mengasingkan korps perwira sebagai satu kesatuan dan menghambat promosi jabatan jendral-jendral yang menentang transisi yang sudah dirundingkan itu.

Laporan ini menyajikan tinjauan tentang tantangan-tantangan dan kesempatan-kesempatan untuk menegakkan otoritas sipil yang efektif atas angkatan bersenjata Indonesia. Laporan ini melihat konteks sejarah peran TNI saat ini, doktrin dwifungsinya, strategi-strategi yang sudah diadopsi TNI untuk mengkonsolidasikan peran sosial dan politiknya dan struktur organisasi tempat peran itu diwujudkan.

Bagian penting dari tinjauan ini adalah analisis dari definisi “keamanan” yang luas yang diadopsi TNI untuk melingkupi semua aspek politik, ideologi, ekonomi, sosial, dan budaya, maupun persoalan-persoalan militer. Pendekatan keamanan internal yang luas ini yang memberikan intervensi militer dalam politik. Definisi keamanan ini sekarang berubah menjadi pembagian tanggung jawab keamanan di antara polisi dan TNI.

## 2. Konteks Sejarah

Keistimewaan yang menonjol dalam sejarah politik Indonesia adalah TNI telah menjadi pemain kunci sejak awal negara Indonesia berdiri. Militer Indonesia berperan besar dalam memenangkan perang kemerdekaan melawan kekuasaan penjajah Belanda pada 1945 dan sejak itu militer memainkan peran politik yang sangat menonjol. TNI mulai memainkan peran mempengaruhi kekuasaan politik pada akhir 1950-an dan mencapai puncaknya dengan pengambilalihan kekuasaan yang kontroversial yang dilakukan Soeharto pada 1965. Pada masa pemerintahan Soeharto, peran dan intensitas keterlibatan sosial-politik TNI naik turun, namun secara keseluruhan TNI masih merupakan pusat kehidupan politik bangsa.

Awalnya militer Indonesia adalah kelompok-kelompok rakyat bersenjata yang melawan pemerintahan kolonial Belanda sejak akhir masa Perang Dunia kedua hingga 1945. Kelompok-kelompok ini kemudian melembagakan diri dalam wujud Tentara Nasional Indonesia (TNI) setelah proklamasi kemerdekaan pada Agustus 1945. Setelah kemerdekaan akhirnya tercapai, TNI mengklaim telah memainkan peran yang lebih besar dalam perjuangan dibandingkan dengan usaha-usaha diplomatik yang dilakukan oleh kaum sipil.

Sementara pemerintahan sipil Indonesia kian melemah oleh sentimen primordial, dan perpecahan ideologi. TNI mengklaim bahwa dirinya adalah satu-satunya kekuatan nasional. TNI memandang dirinya berhak mengambil kepemimpinan jika kaum sipil tidak bisa secara efektif melindungi kepentingan nasional, seperti yang terjadi semasa periode demokrasi parlementer pada 1950-an dan “kudeta” pada 1965.

Militer selalu dimanfaatkan oleh eksekutif sebagai kekuatan penyeimbang melawan oposisi politik yang berarti bahwa kemapanan sipil memberikan kesempatan kepada TNI untuk mencampuri politik sehari-hari. Presiden pertama Indonesia memanfaatkan TNI sebagai bagian dari tritunggal bersama dengan komponen lain yakni Partai Komunis Indonesia dan presiden sendiri. Hal yang sama juga terjadi di bawah kekuasaan Soeharto pada akhir 1960-an saat TNI berafiliasi secara politik dengan Golkar, mesin politik sipil milik rezim. Aliansi strategis antara eksekutif dan angkatan bersenjata ini berlaku selama lebih dari dua dasawarsa kemudian.

Di akhir 1980-an terlihat ada kemerosotan pengaruh TNI pada pemerintahan Soeharto. Meski para panglima angkatan bersenjata dan polisi tetap menikmati status kementerian dan para perwira menduduki posisi-posisi kunci dalam kabinet, mereka ditunjuk berdasarkan loyalitas pribadi pada Soeharto. Istana juga sangat efektif dalam melemahkan kekuatan institusional TNI dengan cara memecah korps perwira tersebut dalam kelompok-kelompok yang berbeda-beda. Mulai awal 1990-an, para perwira non-muslim merasakan kesulitan untuk mendapatkan

promosi dan merasa benar-benar disingkirkan dari keputusan-keputusan strategis. Tugas kunci dimonopoli oleh para perwira yang patuh dan tunduk pada Soeharto dan para pengikutnya.

Kemudian pada saat pengunduran diri Soeharto tanggal 21 Mei 1998, TNI telah kehilangan banyak pengaruh pada eksekutif. Pengalihan kekuasaan pada Presiden Habibie tidak mengubah persoalan ini secara berarti, sehingga menyebabkan banyak anggota TNI yang merasa Habibie sebagai salah satu dari orang-orang yang telah menyebabkan kemerosotan institusional TNI pada masa 1990-an. Lahirnya pemerintahan sipil di bawah Presiden Abdurrahman Wahid kemudian membuka peluang bagi TNI untuk menyelesaikan persoalan-persoalan internal demi mencegah perpecahan institusional lebih jauh.

### **3. Menilai Tingkat Otoritas Sipil Atas Militer**

Meski beberapa kemajuan telah dicapai, masalah terbesar dalam penegakan otoritas sipil atas militer sejak Orde Baru berakhir adalah gejala bahwa reformasi internal TNI dilakukan masih menurut keinginan TNI saja, dan bukan atas arahan otoritas sipil. Sebuah perubahan yang tampak semata sebagai persoalan teknis belaka, namun yang sebenarnya sangat mendasar bagi fungsi militer Indonesia, yakni pengadopsian ulang nama TNI, atau Tentara Nasional Indonesia. Nama ini dipakai oleh militer, termasuk angkatan laut dan angkatan udara, dan juga angkatan darat, di akhir 1940-an dan 1950-an. Nama ini kemudian diubah menjadi ABRI, atau Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. Polisi termasuk di dalamnya pada waktu itu.

Perubahan nama itu diharapkan akan membawa militer Indonesia kembali pada jati dirinya sebagai sebuah kekuatan pertahanan sebagai fungsi utama, dan bukan sebagai organisasi “angkatan bersenjata” yang mencakup semua lembaga yang memiliki legitimasi untuk menggunakan senjata, seperti polisi. Pemahaman ini menempatkan militer dalam paradigma supremasi sipil.

Dilema yang dihadapi banyak negara ketika memulai proses reformasi adalah mana yang harus diprioritaskan, membangun kontrol demokratis atau kontrol sipil atas militer. Dua sistem tersebut tidak lebih penting satu atas yang lain. Kontrol demokratis berarti bahwa struktur komando militer adalah subyek dan bertanggung jawab pada lembaga demokratis seperti parlemen. Sebaliknya penyipilan militer berarti bahwa personel non-militer mendominasi semua proses pertahanan dan pengambilan keputusan militer, contohnya ketika memutuskan kebijakan pertahanan, strategi besar ataupun promosi-promosi jabatan.

Masalahnya di Indonesia adalah bahwa militer bukanlah subyek bagi otoritas yang lebih tinggi yang mana pun, dan memiliki kontrol penuh terhadap pengambilan keputusannya sendiri. Tantangan dalam masa transisi Indonesia adalah bagaimana bergerak dari keadaan itu menuju supremasi sipil. Langkah-langkah apakah yang harus diambil dan dalam rangkaian seperti apa?

Menempatkan pengambilan keputusan militer di bawah kontrol sipil bukanlah tugas yang sederhana. Tidak ada cukup kalangan sipil yang memiliki pengetahuan memadai dan ahli dalam strategi, taktik militer dan aspek-aspek teknis untuk menjalankan sebuah lembaga yang luas semacam itu. Kesulitan untuk mendapatkan orang sipil yang ahli dalam hal-hal militer akan menjadi pembedaran bagi militer untuk tetap menguasai proses pengambilan keputusan tentang pertahanan. Sebagai tambahan, ada sebuah risiko bahwa keputusan dibuat oleh personel yang tidak memenuhi syarat yang hanya didasarkan atas loyalitas politik dibanding dasar pemahaman yang baik tentang pertahanan. Ini hanya akan menyalahgunakan proses reformasi dan membawa ketidakpastian pada masa proses transisi. Dibutuhkan waktu untuk menghasilkan generasi-generasi yang ahli untuk mengemban tanggung jawab ini.

Namun menjadikan pengambilan kebijakan tentang keamanan dan pertahanan sebagai sebuah subyek dari kontrol demokratis adalah sesuatu usaha yang lebih tidak jelas lagi. Di Indonesia, ini bermakna mencabut militer dari posisi politik yang sudah tertanam pada semua level pemerintahan dan menempatkannya di bawah otoritas lembaga demokratis, dalam hal ini DPR. Ini kemungkinan menimbulkan proses yang berlarut-larut, meskipun dalam situasi sekarang, ini merupakan sesuatu yang tidak bisa lepas dari tuntutan publik.

Tetapi masih penting juga untuk menekankan bahwa jika proses menuju supremasi sipil tertinggal jauh di belakang demokratisasi dan reformasi sipil-militer tidak mengandalkan anggota parlemen terpilih tetapi pada militer yang tidak dipilih, maka prinsip demokrasi itu sendiri beresiko menjadi terdistorsi dan terkorupsi. Tingkat kontrol sipil atas militer merupakan sebuah indikasi dari daya tahan dan stabilitas struktur politik baru dan kedalaman proses demokratisasi.

Indikator-indikator di bawah ini berguna untuk mengukur kemajuan pemerintah Indonesia dalam “menegakkan supremasi otoritas sipil atas militer” di Indonesia:

- Mencabut hak-hak istimewa konstitusional TNI
- Menarik keterlibatan politik TNI dari lembaga legislatif, baik di tingkat nasional maupun daerah.

- Membangun sebuah doktrin militer yang mengakui dengan jelas supremasi sipil.
- Membangun otoritas sipil terhadap badan intelijen.
- Pengawasan sipil terhadap promosi pangkat atau jabatan.
- Pemisahan yang efektif antara TNI dan polisi.
- Mengeluarkan militer dari perusahaan-perusahaan milik negara.
- Menarik para perwira dari posisi menteri.
- Menarik para perwira dari administrasi sipil.
- Mencabut “kekebalan” hukum TNI.
- Restrukturisasi atau memnghapus struktur teritorial.

### 3.1 Mencabut Dasar Hukum Dwifungsi Militer

Hukum Indonesia menjamin hak-hak istimewa TNI yang bertentangan dengan konsep supremasi sipil atas militer. Di masa lalu, satu-satunya tanggung jawab hukum urusan keamanan dalam negeri, hukum, dan ketertiban berada di tangan militer, dan mereka memiliki kebebasan untuk menentukan kapan dan seberapa jauh tanggung jawab ini dilaksanakan. TNI sukses tidak hanya dalam mengesahkan peran politiknya tetapi juga dalam membuat peran politik itu sebagai bagian dari konstitusi. Tonggak sejarah dalam proses ini, yang dimulai pada masa Soekarno dan dikonsolidasikan pada masa Soeharto, adalah sebagai berikut:

- UU No. 80 Tahun 1958 tentang Badan Pembangunan Nasional, memberikan militer sebuah peran sebagai pengambil keputusan.
- Pidato Soekarno pada 22 April 1959, menyatakan peran militer sebagai kelompok fungsional yang berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan penciptaan sebuah masyarakat adil dan makmur.
- Keputusan Presiden Soekarno pada 5 Juli 1959, menerima dan mengesahkan militer sebagai kelompok fungsional yang berpartisipasi dalam semua aspek bisnis negara.
- UU No. 20 Tahun 1982, Pasal 28, yang menunjuk militer sebagai “kekuatan sosial yang bertindak sebagai dinamisator dan stabilisator, sejajar dengan kekuatan sosial lainnya, (yang) akan menjalankan tugas-tugas dan menjamin kesuksesan perjuangan nasional dalam membangun dan meningkatkan taraf hidup rakyat”.

Pasal ini selanjutnya menyatakan: “ABRI akan membantu pembangunan nasional dengan meningkatkan dan memperkuat pertahanan nasional, dengan cara berpartisipasi dalam pengambilan keputusan negara dan memajukan demokrasi Pancasila sesuai UUD 1945 dalam semua aspek pembangunan.”

Memperhatikan itu, sangatlah jelas bahwa menarik militer dari kehidupan

politik menuntut perubahan sistematis terhadap konstitusi dan undang-undang. Konstitusi dan undang-undang haruslah diubah untuk memberikan peran yang konstruktif dan jelas kepada militer dalam demokrasi, ketimbang semata-mata tindakan penghapusan peran politik militer. Amandemen konstitusi dan undang-undang baru bisa menjadi alat untuk membantu mengatur dan menentukan peran militer Indonesia di luar politik.

**Rekomendasi:**

- Mencabut Ketetapan MPR VII/MPR/2000 yang mempertahankan kehadiran TNI di MPR hingga tahun 2009.
- Mencabut undang-undang di bawah ini:
  - a) UU No. 80 Tahun 1958 tentang Badan Pembangunan Nasional
  - b) UU No. 20 Tahun 1982, Ayat 28

### **3.2 Menarik Keterlibatan Politik TNI dari Lembaga Legislatif**

Sidang tahunan MPR pada Agustus 2000 merupakan sebuah kesempatan yang krusial bagi sipil untuk menghapus keterlibatan politik militer di parlemen tingkat nasional dan regional. Walaupun ada tekanan-tekanan luar biasa besar dari masyarakat untuk melakukan itu, sidang tahunan MPR ternyata telah menyia-nyiakan kesempatan itu ketika partai-partai besar tidak mendukung terwujudnya tonggak sejarah dalam konsolidasi supremasi sipil atas kekuatan bersenjata ini.

Rezim Orde Baru menempatkan badan pembuat undang-undang pada posisi yang bisa dikontrol oleh militer, baik di DPR tingkat nasional dan parlemen tingkat propinsi dan daerah, DPRD I dan DPRD II. Peran legislator sebagai pengawas lembaga eksekutif, termasuk militer, tidak pernah ada selama ini. Karena itu tidaklah mengherankan bahwa di masa Soeharto, legislator tidak pernah bisa mendiskusikan persoalan-persoalan militer seperti anggaran militer.

Walaupun tahun pertama reformasi menghasilkan pengurangan jatah atau jumlah kursi TNI di DPR dari 75 menjadi 38, sudah ada tanda-tanda bahwa penarikan keterlibatan TNI dari politik akan menjadi sebuah proses yang berlarut-larut dan menuntut kompromi-kompromi dari sipil. Sebagai contoh, meskipun wakil TNI di DPR dikurangi, justru peran TNI menguat di DPR tingkat regional, dengan total 10 persen kursi DPRD dijatahkan untuk wakil-wakil TNI. Karena itu usaha terus memelihara momentum untuk mencabut militer dari badan

pembuat undang-undang, khususnya pada tingkat sub-nasional menjadi sangat penting.

Konsesi oleh TNI pada tingkat nasional nampaknya menjadi semacam penukaran atas kondisi yang lebih baik pada tingkat regional. TNI tampaknya memiliki antisipasi bahwa pelaksanaan desentralisasi sejak 1 Januari 2001 akan menghasilkan pergeseran kekuasaan yang substansial dari pusat ke daerah-daerah. Dengan fokus utama peralihan adalah daerah, di kabupaten atau kotamadya, jelas terlihat bahwa sejumlah perwira TNI telah benar-benar sukses untuk dipilih sebagai ketua DPRD.

Citra TNI yang relatif baik di daerah-daerah, walaupun menjadi sesuatu hal yang mengherankan, merupakan insentif lain bagi TNI untuk mendapatkan kembali kekuasaan politiknya di luar wilayah Jakarta. Jajak pendapat baru-baru ini tentang persepsi publik terhadap angkatan bersenjata menunjukkan dengan jelas bahwa penduduk di daerah Jawa dan kota-kota besar lebih bermusuhan dengan TNI dibanding penduduk yang tinggal di luar pulau, dengan pengecualian Irian Jaya.

Mungkin saja merupakan suatu kebetulan bahwa TNI mempunya wakil yang lebih banyak pada lembaga politik di daerah-daerah Indonesia di mana kondisinya lebih kondusif untuk memainkan peran politik. Meskipun beberapa unsur improvisasi tidak bisa dikesampingkan dalam langkah TNI untuk memperluas pengaruhnya di daerah-daerah, fakta bahwa struktur komando teritorial militer angkatan darat tetap utuh setelah dua tahun transisi mengisyaratkan bahwa militer benar-benar berada di tempat yang luar biasa bagus untuk tetap menjadi pemain politik kunci di daerah-daerah. Sesungguhnya, tidak ada organisasi lain, apalagi partai politik atau organisasi masyarakat, bisa mengklaim sebagai sebuah struktur yang menjangkau dari provinsi turun ke tingkat pedesaan. Satu-satunya pengecualian adalah birokrasi negara itu sendiri.

Dengan kendala keuangan yang dihadapi negara, kapasitas partai-partai politik untuk membuka cabang-cabang lokal masih sangat rendah. Pengorganisasian model struktur teritorial TNI mungkin menjadi aset yang didambakan oleh partai-partai politik pada masa pemilu. Ini bisa membuka prospek bagi angkatan bersenjata untuk menjadi pemenang yang berkuasa dalam beberapa tahun mendatang. Maka, alih-alih segera “kembali ke barak”, angkatan bersenjata justru mengisyaratkan kembalinya dirinya ke dalam politik “melalui pintu belakang”.

**Rekomendasi:**

- Menghapus jatah kursi untuk militer pada tingkat nasional di DPR dan di badan legislatif propinsi, DPRD I, dan badan legislatif daerah, DPRD II.
- Memulihkan hak-hak kewarganegaraan personel angkatan bersenjata melalui hak untuk memilih dalam pemilihan umum.

Rintangan yang jarang dilihat dalam mengefektifkan kontrol sipil adalah ketidakseriusnya pengabaian parlemen dalam menangani persoalan-persoalan militer dan pertahanan. Keputusan tentang angka-angka anggaran pertahanan yang menyeluruh, dan pembagian pengeluaran pertahanan untuk personel, peralatan, biaya pemeliharaan, dan pembangunan, ada dalam wewenang DPR yang sebenarnya sangat penting untuk menjalankan kontrol demokrasi terhadap militer oleh sebuah otoritas sipil. Tetapi masih sedikit anggota parlemen Indonesia yang menunjukkan minat yang murni dan sungguh-sungguh terhadap soal-soal pertahanan. Kalaupun berminat, mereka terfokus pada aspek tertentu militer, dan bukan pada isu-isu keamanan nasional yang menyeluruh atau restrukturisasi pertahanan. Anggota parlemen juga memperlihatkan kurangnya wawasan tentang bagaimana militer beroperasi.

Menempatkan militer pada konteks politik yang tepat, supaya militer memenuhi tuntutan-tuntutan nasional Indonesia baru, adalah sebuah tugas yang panjang dan sulit yang mensyaratkan kerja parlementer secara substansial. Kerja ini harus memberikan prioritas tinggi pada pembatasan peran dan tempat angkatan bersenjata dalam masyarakat, menentukan jumlah, struktur dan tuntutan-tuntutan strategis mereka, dan mengidentifikasi prioritas pertahanan nasional. Sebuah wilayah kunci yang menuntut akuntabilitas dan transparansi adalah pembiayaan pertahanan. Menjalankan pengawasan terhadap anggaran pertahanan mungkin adalah cara paling efektif untuk mengawasi militer.

Parlemen juga bertanggungjawab untuk menjaga militer tetap dalam struktur masyarakat dan memperbaiki citranya di mata publik. Pengawasan sipil terhadap militer harus menjadi sebuah upaya kebijakan nasional dan di atas politik partai-partai. Efektivitas parlemen tergantung banyak faktor, tetapi mustahil tanpa anggota parlemen yang mengerti dan berwawasan dalam komisi parlemen yang terkait.

**Rekomendasi:**

- Memperkuat keahlian anggota-anggota terpilih di DPR, terutama yang tergabung dalam Komisi I bidang pertahanan, untuk menguasai urusan-urusan militer dan pertahanan agar bisa memainkan peran sebagai legislator dan pengawas untuk bidang pertahanan dan keamanan nasional.

### **3.3 Doktrin Militer yang Jelas Mengakui Supremasi Sipil**

Doktrin TNI memberikan satu dimensi tambahan dalam tantangan menghapus prerogatif hukum militer. Meski nyata-nyata tidak berlandaskan dasar hukum, doktrin ini terkait erat dengan perdebatan hukum dan filsifat tentang peran politik TNI. Ia juga memberikan sebuah pemberian intelektual bagi keterlibatan TNI dalam manajemen urusan-urusan dalam negeri dan yang merembes hingga pendidikan akademi dan praktik korps perwira. Akibat yang dibawa oleh doktrin ini adalah peran politik militer yang diajukan-agungkan.

Doktrin TNI ini merupakan perekat yang menyatukan dasar hukum peran politik TNI dengan tugas TNI sehari-hari. Dua aspek doktrin ini layak mendapatkan perhatian khusus: konsep pertahanan nasional dan perjuangan total. Kedua konsep ini mempengaruhi pembentukan struktur komando teritorial yang sejarah dan berpautan dengan birokrasi pemerintah sipil.

Demokratisasi melibatkan pengenalan prinsip-prinsip dasar demokrasi, seperti transparansi dan pertanggungjawaban, ke dalam pembuatan kebijakan keamanan dan pertahanan melalui perangkat-perangkat hukum. Hal ini menuntut kerja legislatif yang luas dan perbaikan yang terus-menerus. Ini harus menjadi sebuah proses yang relatif transparan dan mudah untuk menilainya. Hal ini telah terlihat dalam reformasi sipil-militer di negara-negara di ujung selatan Amerika Latin dan langkah-langkah reformasi di negara-negara Eropa Tengah. Hal serupa sangat mungkin untuk dilakukan di Indonesia jika ada niat dan komitmen politik.

**Rekomendasi:**

- Menjamin doktrin TNI yang secara jelas mengakui supremasi otoritas sipil atas angkatan bersenjata dan membatasi aktivitas-aktivitas TNI sebatas pada pertahanan melawan ancaman dari luar.
- Perubahan doktrin TNI harus merupakan hasil dari sebuah proses konsultasi dan dialog antara parlemen nasional, eksekutif, dan angkatan bersenjata.

### **3.4 Mencabut “Kekebalan” Hukum TNI**

Kemajuan dalam bidang ini tidak menentu. Wakil-wakil eksekutif di pemerintahan, terutama Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, telah menunjukkan komitmen untuk menciptakan alat pencegah terjadinya kekerasan di masa mendatang oleh angkatan bersenjata. Akan tetapi juga terlihat kemunduran-kemunduran yang tak diharapkan, seperti tampak jelas dalam kasus pasal 28 (I) dari Bab X A dalam Amandemen kedua UUD 1945 yang memberi kekebalan hukum kepada perwira-perwira yang dituduh melakukan pelanggaran hak asasi manusia (HAM) di masa lalu. Lebih jauh, ketika pengadilan dilangsungkan, timbul keprihatinan dengan adanya terdakwa-terdakwa yang sebenarnya hanyalah kambing hitam yang sengaja “dikorbankan” demi atasan mereka. Posisi ini ditentang oleh pembela-pembela hak-hak asasi berkaitan dengan pengadilan-pengadilan para perwira di Aceh tahun 2000 dan dicoretnya orang-orang kunci dari daftar terdakwa pelaku pecahnya kekerasan di Timor Timur tahun 1999.

**Rekomendasi:**

- Cabut Pasal 28(1) dari Bab X A amandemen kedua UUD 1945 yang melarang penuntutan-penuntutan di bawah perundang-undangan yang masih berlaku.

Hingga sekarang, militer telah menjadi subyek bagi lembaga dan proses peradilan mereka sendiri, yang memberikan perlindungan personel mereka dalam kasus-kasus kejahatan kriminal yang berada dalam jangkauan hukum yang juga berlaku bagi orang-orang sipil. Hingga kini, tidak ada tanda-tanda perubahan yang dasar. Kejahatan kriminal yang dilakukan oleh militer masih tidak bisa diadili dibawah aturan hukum dan penyelidik serta hakim sipil yang tidak memiliki kontrol terhadap proses dakwaan bagi kekerasan HAM yang dilakukan personel

militer. Sekalipun keberadaan pengadilan militer tidak menjadi persoalan, ruang lingkup mereka harus dibatasi hanya pada tuduhan-tuduhan pelanggaran yang benar-benar bersifat militer.

Hal ini sangat penting karena membawa pengaruh terhadap dukungan masyarakat kepada militer, yang merupakan prasyarat hubungan sipil-militer yang stabil dalam masyarakat demokratis. Dukungan masyarakat menuntut sebuah pengertian yang memadai atas militer serta kebutuhan-kebutuhan sosial dan profesionalnya. Kuncinya adalah apakah militer dianggap sebagai ancaman ataukah sebagai sebuah dukungan bagi fungsi masyarakat demokratis. Perubahan mungkin sulit dilakukan dalam jangka pendek. Peran media sangat krusial, sebagaimana juga lembaga penelitian independen dan organisasi non-pemerintah (ornop) dalam mendorong dan mengawasi perubahan-perubahan ini. Namun sangatlah penting media dan ornop untuk senantiasa menghindarkan diri dari bahaya keterlibatan politik praktis.

**Rekomendasi:**

- Personel militer harus bisa diadili di pengadilan sipil atas kekerasan yang melanggar hukum-hukum sipil.

### **3.5 Otoritas Sipil Atas Persoalan-Persoalan Pertahanan**

Isu yang paling penting dalam konteks ini adalah keterlibatan sipil dalam persoalan-persoalan keamanan dan kebijakan pertahanan. Masih harus dilihat sampai batas mana ini mungkin dilakukan di Indonesia, dengan militer yang secara historis dominan, dan juga dengan sebuah pertanyaan apakah cukup ada orang sipil yang memiliki kemampuan, berpengalaman dalam urusan-urusan militer, untuk mengambil peran dalam kebijakan pertahanan dan keamanan.

Hingga kini, persoalan-persoalan pertahanan selalu menjadi wewenang eksklusif militer. Menteri Pertahanan di masa lalu selalu perwira militer, dan yang dalam beberapa kasus juga menjabat panglima angkatan bersenjata. Bahkan jika dua posisi tersebut terpisah, panglima militer akan memegang peran-peran penentu. Situasi ini terus berlangsung tanpa pengawasan hingga masa akhir Orde Baru.

Pemerintahan Indonesia saat ini telah membuat perubahan awal penting bagi situasi ini. Posisi Menteri Pertahanan sekarang diberikan kepada seorang sipil, sementara panglima angkatan bersenjata, yang sebelumnya selalu dijabat perwira angkatan darat, kini dipegang oleh perwira angkatan laut. Namun belum jelas

benar bagaimana dua pejabat ini akan mengatur koordinasi pertahanan di antara mereka. Secara teoritis, panglima TNI bertanggung jawab atas pelaksanaan pertahanan, sementara Menteri Pertahanan membuat aturan-aturan dari segi politik pertahanan dan menjembatani dunia sipil dan militer.

Tidak ada pendekatan sipil yang umum untuk persoalan-persoalan pertahanan dalam demokrasi yang sedang berkembang. Orang-orang sipil dalam salah satu cabang pemerintah diawasi secara kontinyu oleh orang-orang sipil lainnya. Mewujudkan kontrol sipil hanya bisa dicapai setelah sebuah konsensus muncul di antara para elite sipil. Dalam prakteknya, orang sipil harus membangun otoritas di atas orang sipil lainnya sebelum mereka bisa mengontrol militer. Kurangnya orang-orang sipil yang ahli dalam bidang pertahanan akan menciptakan sebuah dilema yang serius bagi pemerintahan sipil.

**Rekomendasi:**

- Memperkuat keahlian Departemen Pertahanan dalam urusan-urusan militer untuk menjamin bahwa keputusan-keputusan eksekutif dibuat berdasarkan kompleksitas operasional pertahanan.

Di sisi lain, kontrol sipil bukanlah semata-mata persoalan mensubordinasikan militer pada otoritas pemerintah sipil. Aspek partisipasi sipil lainnya yang penting dalam soal-soal militer meliputi koordinasi dan harmonisasi kebutuhan-kebutuhan pertahanan dengan prioritas nasional lainnya. Ini menuntut usaha mewujudkan keseimbangan antara kontrol sipil, efisiensi manajerial, dan keamanan. Agar kontrol sipil efektif, tuntutan agar mekanisme birokrasi menerapkan keputusan dari atas, menyiapkan pekerjaan dalam koordinasi dengan menteri-menteri lainnya, megaitkan tanggung jawab Menteri Pertahanan dengan komando militer, dan menyampaikan kebutuhan-kebutuhan militer pada menteri, menjadi sangat penting untuk diwujudkan.

Aspek utama restrukturisasi hubungan sipil-militer meliputi pembagian tanggungjawab yang jelas antara Menteri Pertahanan dan panglima TNI. Hubungan ini mencakup komando militer pada masa damai dan masa perang, promosi militer senior, penambahan peralatan, penugasan, perencanaan strategis dan struktur kekuatan.

**Rekomendasi:**

- Membuat garis-garis pedoman yang jelas untuk menentukan wilayah kerja sama, mekanisme untuk berkomunikasi, dan pembagian tanggung jawab antara Departemen Pertahanan dan Markas Besar TNI.

### **3.6 Mencegah Personel Militer Menjabat Posisi Menteri**

Keputusan pemerintah melarang perwira aktif untuk menjabat posisi-posisi kementerian, mengakhiri sebuah tradisi yang dimulai pada masa rezim Soeharto di mana para jenderal diberi posisi-posisi kunci di dalam kabinet. Keputusan ini sekaligus mencabut status keanggotaan kabinet untuk posisi Panglima TNI dan kepala kepolisian nasional.

Sementara perubahan yang jelas tampak ini memang sangat positif dan menjadi sebuah simbol waktu yang berubah, pengaruh militer dalam birokrasi sipil sama strategisnya tetapi kurang terlihat. Karena itu, ketika menilai derajat penghapusan pengaruh militer dari posisi-posisi sipil, ada gunanya membedakan antara pengangkatan perwira-perwira pada jabatan-jabatan menteri dengan penugasan dan atau pengangkatan personel militer pada jajaran dan jenjang birokrasi sipil yang lebih rendah.

### **3.7 Mencegah Personil Militer Menjabat Staf Administrasi Sipil**

Pada April 1999, ada sekitar 4.000 personel militer yang menjabat dalam birokrasi, dan sejak itu belum ada penunjukan baru. Namun, dalam sebuah budaya politik di mana loyalitas pribadi sering lebih kuat daripada hubungan institusional, sama pentingnya untuk menghindari penggantian hubungan antara birokrasi dan komando teritorial militer dengan kesepakatan-kesepakatan informal.

Sepanjang era Orde Baru, para perwira aktif militer umumnya menjabat posisi-posisi menteri dan posisi-posisi kunci pemerintahan sipil lainnya, sebuah praktik yang dikenal dengan kekaryaan untuk mencapai tujuan-tujuan baik politik maupun finansial bagi TNI. Ini mengambil dua bentuk. Yang pertama adalah penugasan, di mana para perwira mengisi posisi-posisi kunci dalam birokrasi sipil dan memastikan bahwa komando teritorial militer mengkoordinasikan aktivitas-aktivitas pemerintahan sipil. Yang kedua adalah kekaryaan, yang merujuk pada penunjukan-penujukan jabatan sipil untuk para perwira yang mendekati masa pensiun, yang dengan begitu memperoleh kesempatan finansial menguntungkan sebagai kompensasi gaji militer mereka yang rendah.

TNI mengakhiri praktek ini pada April 1999, yang tampaknya merupakan respon terhadap oposisi publik atas perangkapan jabatan oleh personel militer, terutama di kabinet. Empat menteri dalam kabinet pertama Presiden Abdurrahman Wahid berasal dari militer, dan semua pensiun atau mengundurkan diri dari pengabdian militer tahun ini. Larangan ini merupakan satu langkah maju dalam demokratisasi, tetapi masih perlu ditegakkan dalam perundang-undangan daripada tetap menjadi sebuah keputusan internal militer sendiri.

**Rekomendasi:**

- Cantumkan dalam undang-undang larangan bagi perwira aktif militer untuk menjabat posisi-posisi sipil dalam pemerintahan dan administrasi.

Praktek kekaryaan sangat sensitif karena ini merupakan dasar dari strategi militer untuk mengontrol dinamika politik di tingkat lokal. Perwira yang ditunjuk akan mengoptimalkan koordinasi antara birokrasi sipil dan struktur teritorial militer. Dalam kemiliteran, di mana loyalitas dan kewajiban pribadi pada pemimpin-pemimpin senior bernilai tinggi, tetap harus dilihat apakah penunjukan perwira non-aktif untuk posisi-posisi sipil yang penting bisa membantu TNI untuk mempertahankan kekuasaan politiknya pada urusan-urusannya lokal. Dengan struktur teritorial militer yang tetap berlaku, TNI masih mampu berhubungan secara informal dengan birokrasi melalui perwira-perwira purnawirawan.

Ini menjadi sebuah pertanyaan penting, paling tidak dalam waktu dekat, mengingat kenyataan betapa suasana politik di parlemen daerah membuka peluang bagi para perwira untuk meraih posisi-posisi penting di pemerintahan lokal. Akhir-akhir ini, ada peningkatan frekuensi dalam pemilihan orang-orang militer non-aktif sebagai walikota dan bupati dan sampai tingkat tertentu sebagai gubernur provinsi. Asalkan hasil pemilihan itu merefleksikan keinginan para pemilih, kemampuan para perwira bisa memberikan kontribusi yang berharga bagi manajemen urusan-urusannya lokal. Pemilihan para perwira untuk posisi-posisi kunci sipil bisa menjadi masalah, jika TNI diberikan kesempatan yang tak diharapkan untuk memperoleh kembali kekuasaan politik pada tingkat lokal. Sebaliknya, jika penghapusan struktur teritorial diimplementasikan dalam waktu dekat, keruwetan persoalan ini bisa dikurangi secara dramatis.

**Rekomendasi:**

- Pemilihan untuk kepala wilayah, termasuk gubernur propinsi, harus dilaksanakan melalui pemilihan langsung, bukan sekedar oleh badan pemilihan yang ada.

“Penyaluran”, bentuk finansial kekaryaan sebagaimana dijelaskan di atas, memperlihatkan beberapa ancaman konkret bagi supremasi sipil tetapi penghapusannya secara tiba-tiba bisa menimbulkan ketidakpuasan dari korps perwira. Karena itu, penghapusan prinsip kekaryaan TNI akan kurang mengundang perlawanan jika dilaksanakan bersamaan dengan langkah-langkah yang bertujuan, pada jangka pendek, memberikan kompensasi bagi para perwira yang menderita kekurangan penghasilan.

**Rekomendasi:**

- Menyediakan kompensasi jangka pendek bagi para perwira yang dicabut dari posisi “kekaryaan” dalam birokrasi sipil.

### **3.8 Kontrol Sipil Atas Badan Intelijen**

Berdasarkan paradigma supremasi sipil, badan intelijen pada akhirnya harus diarahkan dan dikontrol oleh sipil. Tetapi dalam praktiknya di Indonesia, aktivitas intelijen selalu dipandang sebagai wilayah khusus militer. Situasi ini masih belum berubah. Intelijen negara, Badan Koordinasi Intelijen Nasional (Bakin), masih didominasi oleh militer, sementara militer memiliki badan intelijen sendiri, Badan Intelijen Strategis (Bais), yang memainkan peran dominan dalam menentukan situasi keamanan dan pertahanan Indonesia. Struktur dan fungsi badan intelijen perlu ditata ulang dan usaha-usaha harus dibuat untuk mengembalikan badan intelijen militer dalam kaitan dengan intelijen pertahanan.

Depolitisasi militer merupakan langkah penting bagi pembangunan sistem intelijen yang layak. Tumpang tindih antara militer dan partai-partai politik tertentu bisa berbahaya dalam hal ini. Mungkin berguna melembagakan sebuah proses penyaringan, peninjauan ulang kualitas profesional dan sejarah politik tentara dan memberikan perhatian pada hubungan mereka dengan keamanan internal militer sebelumnya dan badan intelijen negara. Tetapi jika diterapkan, sebuah langkah semacam itu haruslah dipikirkan secara hati-hati terlebih dulu supaya tidak melemahkan korps perwira, tetapi untuk membawa

pemahaman bahwa sebuah badan intelijen menuntut ketetralan politik dan staf profesional.

Diusulkan cara untuk membangun sebuah pembagian kerja yang memadai adalah dengan menugaskan Bakin menjaga keamanan internal, bekerja sama dengan polisi di bawah struktur Departemen Dalam Negeri, dan Bais bertanggung jawab untuk intelijen eksternal dan pertahanan di bawah payung Departemen Pertahanan. Lebih penting lagi adalah proses perlahan tapi ajek untuk melibatkan lebih banyak orang-orang sipil dalam pekerjaan badan-badan intelijen.

**Rekomendasi:**

- Menentukan batas-batas hukum yang jelas antara badan-badan intelijen yang berbeda dan mengalihkan pekerjaan-pekerjaan mereka ke polisi selama memang dibenarkan.
- Meningkatkan rekrutmen sipil dalam badan-badan intelijen.

### **3.9 Pengawasan Sipil terhadap Promosi Militer**

Hingga kini, promosi perwira tinggi berada di bawah kontrol penuh militer dan tak terawasi. Promosi dan penurunan pangkat bisa didorong oleh alasan personal perwira-perwira berkuasa di dalam militer. Jika masalah promosi dimasukkan dalam kerangka kerja supremasi sipil dan profesionalisme sipil, maka harus disahkan undang-undang yang secara fundamental mengubah pola-pola promosi perwira tinggi, yang digolongkan jenderal bintang tiga ke atas. Ini mensyaratkan keterlibatan lembaga sipil, yakni eksekutif dan legislatif. Kebijakan personel yang baik penting untuk mengefektifkan kontrol sipil atas militer. Kaum sipil di legislatif dan eksekutif haruslah berhak merancang sebuah struktur baru militer, membangun kriteria promosi, pengangkatan, penugasan, dan pemensiunan perwira sebagaimana juga untuk membuat keputusan yang berhubungan dengan soal pendidikan militer.

**Rekomendasi:**

- Penunjukan perwira tinggi dilaksanakan oleh cabang eksekutif dari pemerintahan melalui konsultasi dengan parlemen nasional.

### 3.10 Pemisahan yang Efektif Militer dari Polisi

Polisi memisahkan diri dari militer pada April 1999, yang sebelumnya mengontrol mereka. Namun, pemisahan fungsi polisi untuk menjamin keamanan dalam negeri dari fungsi pertahanan militer tampaknya hanya tercapai setengah-setengah. Meski tidak menjadi bagian militer, Polisi Republik Indonesia (Polri) masih di bawah koordinasi Departemen Pertahanan. Tetapi sebagai sebuah lembaga sipil yang bertanggung jawab atas keamanan dan ketertiban sosial, Polri haruslah mandiri, atau paling tidak berada di bawah kontrol Departemen Dalam Negeri. Konsep dan metode militeristik Polri harus diubah.

Menempatkan polisi di bawah Presiden adalah langkah yang baik, sekalipun hanya merupakan solusi sementara. Polisi harus di bawah Departemen Dalam Negeri begitu departemen itu sudah menjadi departemen sipil. Sebuah kebijakan pendidikan dan pelatihan yang kuat merupakan metode terbaik untuk mengubah sifat militeristik para perwira polisi untuk memastikan reformasi hak asasi manusia dilaksanakan dan diefektifkan.

#### Rekomendasi:

- Polisi ditempatkan di bawah otoritas Departemen Dalam Negeri begitu departemen itu telah menjadi pranata sipil.

### 3.11 Mengurangi Peran Militer dalam Bisnis

Pilihan-pilihan kebijakan untuk menghilangkan peran militer dalam bisnis menuntut sebuah solusi terhadap masalah kesenjangan yang dalam antara anggaran resmi pertahanan dan keamanan dan kebutuhan operasional militer. Kebijakan-kebijakan itu juga harus mencegah TNI menggunakan pendapatan bisnis untuk membiayai aktivitas politik. Kekurangan tahun ini diperkirakan sampai 75 persen dari biaya TNI. Pilihan-pilihan kebijakan sangat terbatas sebagai akibat dari keadaan keuangan nasional yang buruk.

Masalahnya adalah bahwa bisnis TNI menutupi jurang kritis dalam menambah gaji yang rendah yang dibayarkan kepada personel. Pada waktu yang sama, sudah menjadi sesuatu yang diterima begitu saja bahwa militer sudah sangat kreatif menjalankan bisnis untuk menghimpun dana demi memenuhi defisit 75 persen. Tetapi hasil total dari kegiatan semacam itu tidak bisa dipertanggungjawabkan dan masuk akal untuk mengasumsikan bahwa sejumlah dana tersebut digunakan untuk membiayai aktivitas-aktivitas politik.

Saran yang paling sering disampaikan untuk mencukupi biaya operasional TNI,

seraya pada saat yang sama memastikan bahwa dana ini tidak digunakan untuk kegiatan rahasia, adalah mengesahkan kegiatan non-bujeter TNI dan membuatnya bisa dipertanggungjawabkan kepada sebuah badan audit yang bebas dari pengaruh militer. Ada tiga masalah dengan pendekatan ini.

Pertama, tidak ada mekanisme yang bisa membuktikan untuk menentukan apakah semua kegiatan aktivitas bisnis TNI bisa dipertanggungjawabkan secara komprehensif. Kedua, ada bukti yang cukup untuk menduga bahwa jumlah pendapatan yang substansial dihasilkan melalui cara-cara yang ilegal, jika tidak bisa disebut kriminal. Pemerintah akan sulit mempertahankan legalisasi kegiatan-kegiatan semacam itu. Ketiga, angkatan bersenjata memiliki sedikit insentif untuk mengumumkan pendapatan mereka yang sebenarnya.

Konsekuensinya, strategi-strategi untuk melepaskan militer dari bisnis harus memperhitungkan banyak persoalan yang meliputi kenaikan anggaran pertahanan keamanan yang resmi sampai pada pengurangan struktur teritorial TNI. Lepas dari kelemahan-kelemahan pendekatan di atas, pendekatan yang paling efektif untuk mencapai tujuan ini adalah pemerintah sipil menetapkan kontrol manajerial terhadap bisnis legal militer yang diketahui seraya menyediakan jaminan bahwa keuntungan-keuntungannya tetap berada di tangan militer. Langkah-langkah semacam ini akan mempermudah pemerintah melacak ke mana dana dialokasikan. Hal ini tidak mudah untuk dilaksanakan, dan usaha-usaha belakangan ini menghadapi tantangan yang kuat dari angkatan bersenjata. Bahkan jika pun sukses, langkah pertama ini bisa mendorong pergeseran bisnis militer ke dalam kegiatan-kegiatan ilegal agar para perwira bisa tetap punya kontrol atas alokasi pendapatan-pendapatan mereka. Jelas, perubahan semacam ini akan merusak demokratisasi Indonesia.

Mungkin solusi biasa saja tapi lebih realistik harus dicari untuk menghadapi dilema yang timbul akibat usaha-usaha untuk mengatur kegiatan bisnis militer. Kerumitan yang ada menunjukkan keterkaitan antara masalah dan kebutuhan akan solusi yang menyeluruh untuk melanjutkan peran TNI dalam politik Indonesia.

#### **Rekomendasi:**

- Struktur sipil yang bisa dipertanggungjawabkan kepada pemerintah harus mengambil alih manajemen bisnis legal angkatan bersenjata seraya menjamin keuntungan yang didapat tetap milik TNI.

### 3.12 Mengurangi atau Menghapus Struktur Teritorial

Militer hingga kini membatasi perubahan-perubahan pada infrastruktur, struktur teritorialnya, dan kapasitas untuk mengawasi pembangunan dalam negeri dan menggunakan pengaruh politik. Ini mengindikasikan bahwa angkatan bersenjata masih memiliki kapasitas untuk memperoleh kembali kedigdayaan politik di masa lalu.

Pada 1950-an, angkatan bersenjata membentuk kembali aparat militer teritorial yang sebelumnya ada pada 1948-1949, menjelang berakhirnya perang kemerdekaan. Berdasarkan “doktrin perang teritorial”, komando militer dibentuk di beberapa provinsi yang tercermin dalam struktur pemerintahan sipil. Aparat-aparat ini adalah Kodam atau komando daerah, Korem atau komando resor, Kodim atau komando distrik, Koramil atau komando rayon, dan Babinsa, sebuah unit di tingkat pedesaan.

Pada setiap tingkat terdapat badan yang terdiri atas perwira-perwira tinggi, kepala polisi, komandan militer, jaksa senior, dan hakim senior. Komandan militer selalu mengepalai badan ini, dikenal dengan Muspida atau Musyawarah Pimpinan Daerah. Tujuan dari aparat teritorial ini berfungsi sebagai tangan kanan pengusa politik dan menciptakan ketergantungan pengusa politik sipil kepada militer, selain juga untuk memata-matai semua peristiwa di daerah-daerah itu. Badan ini beroperasi seperti sebuah sistem kontrol sel dalam organisasi korporatis.

Meskipun janji TNI untuk membubarkan beberapa pos tingkat desa (babinsa) di daerah pinggiran kota adalah permulaan yang membesarkan hati, ini harus diikuti oleh pengurangan lebih jauh atau penataan ulang organisasi. Target-target penting untuk reformasi adalah komando militer pada tingkat pemerintahan yang lebih tinggi, distrik dan provinsi, terutama di daerah pedesaan di mana pengaruh militer dirasakan sangat besar. Dengan kata lain, pengurangan struktur teritorial harus dilaksanakan dengan tepat di daerah-daerah di mana ini tidak dilaksanakan pada saat ini.

Melihat pola pergeseran kegiatan politik TNI akhir-akhir ini dari ibu kota hingga daerah-daerah, langkah-langkah untuk mengurangi makna politik komando teritorial adalah penting. Harus diberikan insentif untuk mengubah sifat komando teritorial karena ini sebuah tugas yang sensitif dan kompleks. Ini memerlukan penyesuaian fundamental oleh personel militer dalam hal peran mereka sebagai tentara, dan juga dalam hal pendapatan mereka.

Melibatkan anggota-anggota angkatan bersenjata dalam forum-forum daerah, atau mengadakannya jika mereka belum ada, dan dalam misi-misi perdamaian

internasional dapat menciptakan sebuah insentif yang substansial untuk militer. Bukanlah sebuah kebetulan bila bagian terbesar tentara penjaga perdamaian pada 1990-an berasal dari negara-negara Amerika Latin dan Afrika yang memiliki sejarah masa lalu penyusupan militer dalam politik. Forum-forum semacam ini merupakan sarana untuk menanamkan norma-norma profesional, dan karenanya membantu prajurit mencari tujuan baru dalam peran mereka yang jelas di luar ruang politik dalam negeri. Kemungkinan tambahan adalah penugasan kembali anggota-anggota TNI ke polisi nasional (Polri), tetapi ini mungkin akan menghadapi perlawanan dari angkatan bersenjata yang bisa saja memandang penugasan itu sebagai suatu penurunan status.

**Rekomendasi:**

- Pengurangan komando teritorial militer harus dikombinasikan dengan peningkatan kesempatan-kesempatan bagi partisipasi kelembagaan TNI dalam forum-forum internasional sebagai alat untuk menanamkan norma-norma profesional yang lebih besar dan menaikkan gaji tentara.
- Opsi penugasan kembali para perwira dari militer ke kepolisian harus dipelajari sementara memberikan pertimbangan khusus pada langkah-langkah penggantian kerugian atas persepsi pembatasan status tentara.

## **4. Indikator untuk Mengukur Pencabutan TNI dari Politik**

Tabel di bawah ini adalah daftar indikator dan kemajuan yang dihasilkan selama ini oleh proses reformasi terhadap militer dan dalam hubungannya dengan keterlibatan militer dalam politik, seperti yang terurai secara ringkas dalam laporan ini. Untuk sebagian besar indikator, telah ada beberapa kemajuan, kecuali untuk kontrol sipil terhadap badan intelijen, penghapusan kekebalan hukum, dan struktur teritorial.

Indikator	Kemajuan		
	Ya	Beberapa	Tidak
1. Pencabutan hak-hak istimewa TNI yang konstitusional		X	
2. Menarik keterlibatan politik TNI dari lembaga legislatif		X	
3. Doktrin militer yang tegas mengakui supremasi sipil		X	
4. Pengawasan otoritas sipil atas badan intelijen			X
5. Pengawasan sipil terhadap pangkat dan promosi jabatan		X	
6. Pemisahan efektif TNI dan polisi nasional		X	
7. Penghapusan kontrol bisnis militer		X	
8. Otoritas sipil atas persoalan pertahanan	X		
9. Penarikan para perwira dari jabatan kementerian	X		
10. Penarikan para perwira dari pemerintahan sipil		X	
11. Penghapusan “kekebalan” hukum TNI			X
12. Restrukturisasi atau penghapusan struktur teritorial			X

## 5. Kesimpulan

Struktur keterlibatan TNI dalam politik sedemikian rupa sehingga penghapusannya secara menyeluruh dari politik dalam jangka pendek tidaklah mungkin. Karena itu, peluang sukses strategi jangka panjang lebih besar jika ini dijalankan dengan sebuah kombinasi antara insentif dan disinsentif. Faktor pendorong dan penarik ini harus fokus pada 12 wilayah kegiatan politik TNI seperti disebutkan di atas.

Yang menjadi jelas dari penilaian ini adalah bahwa sebuah strategi perlu dikembangkan yang mengakui keterkaitan persoalan-persoalan tersebut. Ini penting dalam memahami daya tahan peran perwira dalam pemerintahan dan dalam mengembangkan strategi-strategi untuk mengarahkan kembali peran militer dalam pertahanan. Karena itu, solusi jangka panjang yang paling mungkin bagi peran politik TNI memerlukan sebuah penyelesaian menyeluruh berdasarkan dialog dan akan menuntut konsesi-konsesi dari pemerintah sipil maupun eselon militer.



# Masyarakat Sipil



# Masyarakat Sipil

## 1. Latar Belakang

Masyarakat sipil adalah salah satu dari tiga sektor penting dalam masyarakat, bersama-sama dengan pemerintah dan bisnis. Sebagai salah satu unsur terpenting proses demokratisasi di Indonesia, kekuatan dan kelemahannya menentukan baik kecepatan maupun kedalaman transisi dan kelak, pada waktunya, akan membantu menopang sistem demokrasi itu sendiri.

Istilah “masyarakat sipil” saat ini sering digunakan di Indonesia tetapi yang mengherankan, tidak ada kesepakatan mengenai bagaimana istilah ini sebaiknya diterjemahkan ke Bahasa Indonesia dan unsur-unsur yang terkandung di dalamnya pun dipahami secara berbeda-beda oleh banyak orang. Masyarakat sipil adalah suatu arena, forum tempat masyarakat bergabung dengan tujuan yang berbeda-beda, ada yang positif dan digapai dengan damai, dan ada beberapa yang dipandang negatif dan digapai dengan kekerasan. Masyarakat sipil di Indonesia diartikan sebagai organisasi-organisasi tempat masyarakat bersatu mendorong terjadinya demokrasi yang lebih maju dalam negara.

### 1.1. Pranata dan Organisasi

Masyarakat sipil dalam pengertian ini disusun dari dua komponen: pranata masyarakat sipil dan organisasi masyarakat sipil. Yang pertama merupakan pranata-pranata masyarakat yang bertujuan memajukan demokrasi, aturan hukum, transparansi, dan pertanggungjawaban. Ini bisa meliputi pula media dan universitas-universitas, dan menjadi tugas masyarakat yang memikirkan kepentingan umum untuk menjaga agar pranata-pranata ini tidak melupakan atau menyimpang dari tujuan tersebut.

Organisasi-organisasi masyarakat sipil, yang dibedakan menjadi asosiasi dan yayasan, merupakan kelompok-kelompok tempat masyarakat berkumpul untuk memajukan kepentingan-kepentingan mereka. Diharapkan kelompok-kelompok seperti ini akan mendukung demokrasi dan pemerintahan yang baik, seperti yang telah dilakukan oleh Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI). Tetapi ada celah, di mana suatu kelompok dapat menjadi ekstremis dan antidemokrasi, seperti gerakan-gerakan keagamaan tertentu.

### 1.2. Asosiasi dan Yayasan

Pada dasarnya, terdapat dua jenis organisasi masyarakat sipil di Indonesia yang diakui dalam undang-undang tetapi berjalan dalam cara yang sangat berbeda: asosiasi dan yayasan.

Asosiasi, yang dikenal sebagai perkumpulan atau perserikatan, dibentuk secara demokratis oleh masyarakat yang ingin berkumpul bersama untuk mengejar kepentingan pribadi atau kelompok mereka. Mereka memiliki anggota, dan anggota ini dapat meminta pertanggungjawaban para pemimpin. Hal ini berjalan pada tingkat lokal seperti pranata pembangunan desa, pada tingkat regional seperti hukum adat, atau pada tingkat nasional seperti Koalisi Perempuan.

Yayasan merupakan kelompok-kelompok masyarakat yang berkumpul bersama membantu individu-individu atau kelompok-kelompok lain. Mereka menentukan sendiri tujuan mereka dan bertanggung jawab hanya kepada para pendiri mereka. Terutama untuk alasan-alasan formal dan administratif, beberapa organisasi nonpemerintah menggunakan struktur yayasan sebagai dasar hukum organisasi mereka. Istilah ornop sering digunakan untuk organisasi nonpemerintah yang bekerja untuk pemberdayaan masyarakat.

### **1.3.Perubahan sejak Runtuhnya Orde Baru**

Selama 32 tahun, pemerintahan otoriter Orde Baru Soeharto menghambat pembangunan masyarakat sipil, melemahkan kekuatan independen dan suara pemegang kewenangan, dengan dasar pemikiran bahwa proses pembuatan keputusan yang terbuka dan partisipatoris akan membahayakan stabilitas nasional. Dengan kata lain, Orde Baru mencoba membangun negara yang kuat dengan melemahkan masyarakat sipil.

Selama Orde Baru, sangat banyak asosiasi berada di bawah kontrol negara dan tidak tepat menganggap mereka sebagai bagian dari masyarakat sipil. Contoh-contoh asosiasi yang sangat dikekang kontrol negara termasuk Dharma Wanita (organisasi para isteri pegawai negeri) dan Yayasan PKK (Pendidikan Kesejahteraan Keluarga). Yayasan-yayasan tidak secara langsung dikontrol dengan cara yang sama, tetapi ruang gerak mereka sangat dibatasi dan cakupan kegiatan mereka didikte dan diawasi oleh pemerintah.

Dengan jatuhnya Soeharto dan mulainya masa yang kini tengah berlangsung, yang kadang-kadang disebut sebagai masa “Indonesia Baru”, organisasi-organisasi masyarakat di berbagai bidang bermunculan, bebas dari paksaan-paksaan yang ada sebelumnya. Yang terpenting di antara mereka adalah kelompok-kelompok aktivis mahasiswa, tapi juga terjadi kebangkitan organisasi-organisasi adat, struktur pemerintahan desa yang baru, dan serikat-serikat buruh independen yang baru, dan juga kebangkitan ornop yang sebelumnya bersabar hidup di bawah tekanan pemerintah.

Semua organisasi masyarakat ini mempunyai peranan penting, termasuk mengimbangi kekuasaan negara dan pemerintah dalam menjalankan kebijakan. Ini suatu bidang yang, sampai baru-baru ini, masih didominasi negara.

Sampai jatuhnya Orde Baru, pemerintah sukses melumpuhkan masyarakat

sipil Indonesia di setiap tingkatan dengan menghancurkan jaringan-jaringan di dalamnya, contohnya jaringan di antara kelompok-kelompok kepentingan, organisasi-organisasi pemuda, dan kelompok-kelompok perempuan. Bahkan pranata-pranata informal, seperti mekanisme pengambilan keputusan tradisional di tingkat lokal, kehilangan sebagian besar pengaruh dan fungsinya karena dikooptasi oleh negara.

Akibat dari pengebirian masyarakat sipil yang sistematis ini adalah melemahnya kemampuan masyarakat dalam mempengaruhi pemerintah dan meminta pertanggungjawabannya. Sebagai hasilnya, organisasi rakyat dan politik yang berkembang tidak berasal dari akar rumput tetapi dari kalangan mahasiswa, akademisi, intelektual, dan lain-lain yang berkomitmen pada aktivitas sosial dan politik. Anggota-anggota kelompok ini mencoba memahami kelemahan masyarakat Indonesia, kemudian mencoba berbicara atas nama mereka sementara pada saat yang sama berusaha membangkitkan kembali minat dan tekad mereka sendiri.

Kondisi ini kritis, karena mempunyai implikasi bagi peranan ornop, mahasiswa, dan kelompok-kelompok “intelektual” lainnya sekarang ini. Persyaratan teknis membangun rezim baru begitu kompleks dan banyak, dan terdapat kekurangan sumber daya manusia karena banyak anggota kalangan intelektual tua yang berkolaborasi dengan Orde Baru Soeharto, kini mempunyai reputasi tercemar.

Para pimpinan ornop mengalami banyak tekanan untuk bergabung dengan pemerintah atau dengan kelas masyarakat Indonesia yang sedang berkembang pesat, yang dibutuhkan oleh membanjirnya proyek-proyek berdana luar negeri, yang banyak dari proyek-proyek itu bermaksud membantu “masyarakat sipil” yang belum jelas definisinya ini.

Kondisi sekarang di Indonesia lebih kondusif untuk pembangunan masyarakat sipil. Masyarakat Indonesia menyambut datangnya kesempatan yang muncul dari kehidupan politik demokratis yang baru dan kesempatan memperbaiki fungsi pranata-pranata masyarakat sipil, yang sebelumnya sering hidup hanya dalam nama saja.

Satu syarat bagi terciptanya demokrasi, pemilihan umum yang adil dan jujur, telah diwujudkan. Setelah pemilihan umum Juni 1999, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)/Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang baru telah berfungsi dan memilih presiden baru. Tetapi transisi ke arah demokrasi masih jauh dari sempurna. Pemilihan umum itu bukanlah perdebatan kebijakan-kebijakan, bukan pula antara wakil-wakil rakyat dari wilayah yang berbeda-beda. Melainkan lebih merupakan kontes antara partai politik yang menarik dukungan tradisional yang lebih tergantung tokoh pemimpin yang karismatik.

#### 1.4. Peranan Ornop

Media massa masih belum berfungsi seperti seharusnya di Indonesia Baru, karena telah dilemahkan daya juangnya dan arahnya pada masa periode otoriterisme yang panjang. Masyarakat sendiri juga bimbang apakah akan ada tindakan terhadap korupsi, kolusi, dan nepotisme, dan mereka berharap banyak dari pengadilan Soeharto, kroni-kroninya, dan anggota-anggota militer yang telah melanggar hak asasi manusia.

Masyarakat berharap pranata-pranata masyarakat sipil akan berfungsi lebih baik di masa depan, tetapi mereka bingung dan ragu apakah pranata-pranata ini sekarang benar-benar independen dan berpihak pada demokrasi dan pemerintahan yang baik, ataukah mereka masih tetap dikuasai oleh kontrol dan pengaruh unsur-unsur Orde Baru.

Ornop, suara alternatif utama terhadap pemerintah di masa lalu, juga terpinggirkan oleh munculnya saluran-saluran baru yang menyuarakan aspirasi masyarakat. Pada hari-hari terakhir Orde Baru di awal 1998, sebagai contoh, adalah para mahasiswa dan sekutu-sekutu mereka di kalangan pemuda miskin kota yang mendesakkan lebih dulu agenda reformasi, tanpa dukungan dari ornop.

Setelah 1998, banyak bermunculan organisasi masyarakat sipil yang jenisnya berbeda dari ornop. Walaupun bisa mengurangi ego para pimpinan ornop yang percaya bahwa mereka mewakili masyarakat sipil, hal ini bisa memberikan lembaga-lembaga ini kesempatan beristirahat sambil menyimak kembali posisi dan peran mereka di suatu kondisi yang sama sekali berbeda setelah periode Soeharto.

Pranata-pranata masyarakat sipil sekarang sedang direformasi dan diperkuat kembali. Tetapi ke arah mana hal ini akan membawa organisasi-organisasi sipil, yang sangat kritis terhadap pemerintah di masa lalu?

Ada dua agenda utama yang kini perlu dikejar secara simultan. Pertama, harus diambil langkah-langkah untuk menciptakan kembali ruang bagi pembangunan aktif pranata-pranata masyarakat sipil dan organisasi-organisasi masyarakat sipil untuk memajukan dan memperkuat demokrasi. Ketika pemerintah dan organisasi-organisasi masyarakat sipil melakukan agenda yang sama, maka peran organisasi masyarakat sipil adalah mendukung dan memperkuat kemampuan pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang demokratis.

Kedua, dan pada saat yang sama, perlu kewaspadaan terus-menerus untuk menjamin bahwa pranata-pranata masyarakat sipil ini tidak menyimpang dari tujuan mereka yaitu mendukung demokrasi, dan organisasi-organisasi masyarakat sipil sungguh-sungguh mengembangkan demokrasi dan bukan faksionalisme, ekstremisme, atau kepentingan perseorangan. Dengan kata lain, mereka sebaiknya mewakili masyarakat sipil secara keseluruhan, bukan

berbicara atas nama masyarakat demi memajukan kepentingan mereka sendiri, pribadi atau lembaga.

## 2. Pemberdayaan

Peran paling berharga dari organisasi-organisasi masyarakat sipil saat ini adalah memberdayakan masyarakat sehingga mereka dapat berkumpul satu dengan yang lain dengan cara yang mendorong demokrasi dan pemerintahan yang baik. Fungsi yang paling baik bagi asosiasi maupun yayasan yang dapat dijalankan pada masa transisi ini adalah membantu masyarakat untuk membawa aspirasi mereka agar diperhatikan para pemimpin negara, dan juga membantu menyalurkan aspirasi-aspirasi ini dalam cara yang dapat memajukan demokrasi dan pemerintahan yang baik.

Saat ini, hanya sedikit masyarakat Indonesia yang berdaya: yaitu mempunyai kemampuan mengorganisasikan diri mereka sendiri menjadi kelompok sosial, profesional, atau kelompok-kelompok yang memperjuangkan hak-hak rakyat yang bersifat mandiri, untuk membela kepentingan perseorangan mereka, atau anggota masyarakat, atau untuk yang lainnya. Tapi ruang sekarang sudah terbuka bagi organisasi-organisasi masyarakat sipil untuk berkembang.

Inti dari masyarakat sipil harusnya adalah pemberdayaan masyarakat dan usaha membantu mereka mengakses hak-hak mereka. Pemerintah, birokrasi, dan organisasi-organisasi masyarakat sipil seperti ornop semua dapat memainkan peranan penting, tetapi yang hakiki adalah kemampuan mereka bersimpati pada dan siap menghadapi kondisi-kondisi lokal. Hal ini kontras dengan kebijakan rezim Orde Baru terhadap ornop yang seringkali memaksakan model sentralistik, seolah-olah didasari atas praktik-praktik hirarki Jawa, yang sebenarnya tidak tepat diterapkan di luar Jawa. Satu contoh dari ini adalah sistem lurah (kepala desa) yang tidak sama dengan praktik lokal di Aceh yang menerapkan sistem konfederasi pengambilan keputusan lokal.

Perkumpulan masyarakat dan ornop merupakan sarana penting agar masyarakat sipil dapat berkembang dan pranata-pranatanya diperkuat. Keduanya akan menjadi penting untuk memperkuat dan memberdayakan masyarakat, baik di tingkat lokal di mana mereka dapat menjamin bahwa keputusan-keputusan yang dibuat berasal dari bawah, dan untuk menjamin bahwa masyarakat juga dapat memberi masukan pada tingkat pengambilan keputusan tertinggi.

Ciri-ciri budaya yang dapat dilihat sebagai penghambat juga memainkan perannya dalam pembangunan masyarakat sipil dan pemberdayaan di Indonesia, dan ciri budaya yang paling tidak membantu adalah rasa hormat berlebihan dan subordinasi terhadap yang berkuasa. Perubahan pendidikan, pemerintahan daerah yang lebih responsif, dan semakin bertambahnya media yang independen

seharusnya dapat meningkatkan jumlah dan tingkat individu-individu yang bersikap kritis dan berpikiran bebas, yang kemudian akan memberikan sumbangan positif bagi perdebatan dalam masyarakat.

Membuat kuat masyarakat sipil dan pemberdayaan juga akan memperkuat ide egalitarianisme, yang penting untuk menyadarkan seluruh masyarakat bahwa mereka merupakan bagian dari masyarakat dengan hak-hak dan kewajiban-kewajiban mereka sendiri.

### 3. Isu-isu Utama dan Pemecahan yang Tepat

Masyarakat sipil adalah fenomena yang kompleks. Jika proses transisi ke arah masyarakat yang lebih terbuka diharapkan berlangsung dengan mulus, ada beberapa masalah (isu) yang perlu dihadapi. Masalah-masalah ini dibahas di bawah ini.

#### 3.1. Peran Asosiasi dan Ornop dalam Mendukung Masyarakat Sipil

Salah satu masalah mendasar dalam masyarakat sipil Indonesia saat ini adalah tidak ada saluran yang efektif untuk menyuarakan aspirasi-aspirasi masyarakat dan tidak ada pranata-pranata yang efektif yang mampu memberdayakan masyarakat pada tingkat “akar rumput”. Hubungan antara partai-partai politik dan massa lemah, sehingga parpol tidak dapat berlaku sebagai saluran bagi aspirasi rakyat. Hal ini menciptakan ruang yang dapat diambil oleh asosiasi dan ornop untuk berperan.

#### Rekomendasi:

- Asosiasi dan ornop sebaiknya mendukung implementasi pemerintahan yang baik pada tingkat nasional. Dalam konteks ini, peran asosiasi dan ornop adalah memonitor kebijakan publik dan proses pengambilan keputusan melalui dialog dengan pemerintahan sendiri, dengan DPR, dan dengan partai-partai politik.
- Asosiasi dan ornop perlu membangun mekanisme-mekanisme untuk memonitor dan memperkuat masukan mereka sendiri bagi proses pembuatan kebijakan publik.
- Asosiasi dan ornop perlu menjaga independensi dari partai-partai politik, tetapi mereka juga perlu membuat jaringan dan menjaga komunikasi yang baik dengan anggota-anggota DPR dan partai-partai politik yang mempunyai tujuan dan nilai-nilai yang sama.

### 3.2 Membangun dan Memperbaiki Efektivitas Organisasi-organisasi Masyarakat Sipil

Asosiasi dan ornop merupakan alat untuk membangun dan memperkuat masyarakat sipil, tetapi terdapat sejumlah persoalan dalam cara mereka beroperasi. Persoalan-persoalan ini mencerminkan faktor-faktor dan kondisi-kondisi sejarah yang dihadapi oleh kelompok-kelompok serupa itu selama Orde Baru. Masalah-masalah ini juga menunjukkan bahwa asosiasi dan ornop perlu beradaptasi terhadap keadaan sekarang dan mencari bentuk kerja yang efektif dan dapat berjalan terus.

#### 3.2.1 Dukungan dan akuntabilitas keuangan

Kesulitan paling mendasar yang dihadapi oleh banyak ornop, yang lebih dirasakan dibanding asosiasi, adalah kemampuan mereka untuk membiayai diri sendiri dan menjadi independen. Banyak organisasi besar dari kedua tipe itu sebagian besar atau keseluruhan bergantung pada dana luar negeri. Hal ini membuat mereka bergantung pada keputusan pelaku-pelaku luar, yang pada gilirannya membuat pelaksanaan dan perencanaan jangka panjang tidak pasti. Masyarakat setempat sering menuduh organisasi-organisasi seperti itu menjadi lebih dipengaruhi oleh yang memberikan dana dari luar negeri.

Persoalan lain adalah di masa lalu akuntabilitas keuangan organisasi-organisasi ini sangat lemah. Pada asosiasi-asosiasi, ada anggapan bahwa anggota-anggota mereka akan meminta pertanggungjawaban keuangan kepada pemimpin mereka, walaupun sering ini tidak terjadi. Pada ornop, satu-satunya pertanggungjawaban keuangan yang diminta ditujukan kepada penyandang dana luar negeri, dan tidak kepada pihak mana pun di Indonesia.

Penting bagi asosiasi dan ornop untuk memperluas dan menganekaragamkan sumber-sumber pendapatan mereka dan terutama memindahkan ketergantungan pada pendanaan luar negeri ke perjanjian dengan sumber-sumber pendanaan yang berasal dari masyarakat setempat. Ini akan menuntut pertanggungjawaban kepada masyarakat setempat. Langkah-langkah yang diambil dapat berasal dari pemerintah maupun ornop sendiri.

#### Rekomendasi:

- Pemerintah sebaiknya mulai melibatkan wakil-wakil dari organisasi-organisasi masyarakat sipil untuk berdialog aktif dan terbuka saat membuat rancangan setiap undang-undang yang berdampak pada organisasi-organisasi masyarakat sipil di Indonesia.  
*sambungan*
- Ornop sebaiknya menyusun kriteria yang tepat untuk membangun

- organisasi-organisasi masyarakat yang berdaya.
- Pemerintah, melalui konsultasi dengan organisasi-organisasi masyarakat sipil, sebaiknya menetapkan beberapa langkah yang mendorong kemandirian keuangan dan tingkat mobilisasi sumberdaya lokal yang lebih besar. Hal ini akan mencakup pembebasan pajak pada sumbangan-sumbangan perseorangan atau perusahaan yang diberikan untuk organisasi-organisasi masyarakat sipil dan bantuan yang ditujukan untuk yayasan yang didanai masyarakat setempat, juga bagi upaya pengumpulan dana oleh masyarakat setempat, dan bagi usaha-usaha lokal yang dijalankan oleh organisasi-organisasi masyarakat sipil.
  - Pemerintah, melalui konsultasi dengan organisasi-organisasi masyarakat sipil, sebagai bagian dari pengakuan identitas diri sebagai organisasi pembangunan masyarakat, mesti menetapkan kriteria yang lebih ketat dan menuntut transparansi yang lebih besar soal pertanggungjawaban keuangan organisasi masyarakat sipil, sebagai imbalan dari pembiayaan oleh pemerintah dan pemberian fasilitas bebas pajak.
  - Sebuah “nilai sempurna” sebaiknya diberikan kepada seluruh organisasi masyarakat sipil yang memenuhi kriteria manajemen dan pertanggungjawaban keuangan yang ketat. Skema ini sebaiknya dibangun dari dalam komunitas organisasi-organisasi masyarakat sipil itu sendiri.
  - Organisasi-organisasi sipil sebaiknya membangun pusat pelatihan, atau unit-unit di dalam pusat pelatihan yang ada, untuk melatih personel asosiasi dan ornop dalam memobilisasi sumber daya dan pertanggungjawaban setempat.

### 3.2.2. Kecakapan manajemen dan organisasi

Organisasi-organisasi masyarakat sipil, baik asosiasi dan ornop, seringi dipandang sebagai organisasi yang dijalankan berdasarkan pribadi daripada misi dan kepentingan, dan ini berpengaruh pada keanggotaan dan rekrutmen dan program-program yang mereka jalankan. Hal ini juga berdampak pada reputasi organisasi-organisasi serupa itu dalam hubungannya dengan masyarakat dan pemerintah, dan pada kesiapan masyarakat atau organisasi-organisasi setempat untuk mendukung pekerjaan mereka.

Ada dua bagian dalam masalah ini. Pertama berkaitan dengan pengelolaan (*governance*) dalam organisasi: siapa yang menjalankan, siapa yang memiliki, dan tanggung jawab siapa. Bagian kedua adalah manajemen organisasi: apakah efisien dan efektif dan apakah mempunyai dampak atau tidak.

Secara umum disepakati di banyak negara, dan ditetapkan dalam hukum

Indonesia, bahwa organisasi-organisasi yang dibangun oleh masyarakat sebaiknya memiliki dewan pengurus yang tidak secara pribadi memperoleh manfaat dari organisasi dan yang menuntun kerja para manajer dan stafnya. Dewan Pengurus juga orang-orang yang bertanggung jawab atas organisasi. Prinsip ini berlaku hanya sekadar tempelan saja di Indonesia dan banyak organisasi dijalankan oleh staf mereka.

Pada banyak organisasi masyarakat sipil yang berdasarkan misi sering terjadi pengabaian terhadap kecakapan manajemen profesional, akibat buruk dari budaya bisnis atau pemerintah yang sering dicemooh. Hasilnya sering berupa organisasi-organisasi yang berkomitmen dan punya antusiasme besar tapi tidak bisa diperlihatkan benar-benar telah berprestasi banyak dalam usaha mewujudkan tujuan mereka.

#### **Rekomendasi:**

- Semua organisasi masyarakat sipil sebaiknya diwajibkan menyatakan di depan umum tujuan mereka dan anggota-anggota Dewan Pengurus mereka dan menghasilkan laporan kegiatan tahunan yang menerangkan apa yang telah mereka capai dan berapa banyak biaya yang mereka keluarkan untuk melakukan hal itu.
- Semua organisasi masyarakat sipil yang pendapatannya di atas tingkat tertentu sebaiknya diaudit tahunan oleh auditor independen dan mempublikasikan audit ini.
- Organisasi-organisasi masyarakat sipil harus membentuk di antara mereka agen sertifikasi sendiri untuk mengembangkan kriteria pengakuan kecakapan.
- Organisasi-organisasi sipil harus menetapkan sendiri standar dan tanda penghargaan dan persetujuan bagi lembaga pelatihan yang kompeten untuk membangun kecakapan kepemimpinan dan manajemen untuk masyarakat sipil.

#### **3.2.3 Memperbaiki kecakapan advokasi**

Sejak awal era transisi yang mengikuti jatuhnya Soeharto, baik asosiasi dan ornop telah melibatkan diri mereka sendiri secara luas dalam apa yang disebut advokasi. Hal ini mencerminkan keinginan mereka untuk mendobrak hambatan-hambatan yang dibangun oleh Orde Baru dan desakan bagi terwujudnya pranata masyarakat sipil dan pemerintahan yang lebih baik.

Di satu sisi pendirian energik ini berarti demonstrasi tiada henti, sementara pada sisi yang lain ini menimbulkan perkembangbiakan kertas-kertas kerja akademik. Seperti dinyatakan di awal makalah ini, peran yang paling berguna bagi organisasi-organisasi masyarakat sipil adalah mendukung dan memperkuat

pemerintahan yang memperkuat pranata-pranata masyarakat sipil, dan untuk selalu waspada supaya pranata-pranata masyarakat sipil tidak menyimpang dari tujuan pro-demokratis mereka.

Hal ini menghendaki organisasi-organisasi sipil membangun keahlian yang luas di luar pelayanan jasa sederhana di satu sisi, dan berteriak asal-asalan di sisi lain. Organisasi-organisasi perlu mengetahui bagaimana mendidik diri mereka sendiri mengenai isu-isu pemerintahan dan pembangunan dan mereka harus sanggup menganalisis kebijakan dan memikirkannya dari persepektif kaum miskin dan tidak berdaya. Mereka harus dapat mengucapkan secara jelas tujuan mereka, untuk membangun koalisi masyarakat dan organisasi masyarakat yang kuat dan untuk memahami bagaimana membuat argumentasi mereka baik kepada masyarakat dan tempat-tempat keputusan dibuat.

Karena satu dari langkah-langkah paling progresif yang dijalankan dalam masa transisi adalah desentralisasi kekuasaan pemerintahan dan sumber daya kepada daerah-daerah, organisasi-organisasi masyarakat sipil perlu memahami bagaimana bekerja di bawah struktur baru ini sekaligus di tingkat nasional – yaitu, dengan DPRD I pada tingkat propinsi dan DPRD II pada tingkat kabupaten atau kota, dan juga dengan DPR.

#### Rekomendasi:

- DPR dan DPRD perlu memberitahukan dengan jelas kepada organisasi-organisasi masyarakat sipil tentang struktur mereka dan cara organisasi-organisasi itu dapat berbicara dengan mereka.
- Organisasi masyarakat sipil perlu menghasilkan panduan bagi mereka sendiri tentang bagaimana mengakses pengetahuan dan pengambilan keputusan yang mereka butuhkan untuk membuat masukan bagi perdebatan lokal dan nasional.
- Organisasi masyarakat sipil perlu menjalani pelatihan advokasi untuk memperbaiki kecakapan dan kemampuan mereka membangun koalisi untuk advokasi.
- Organisasi masyarakat sipil juga perlu mengakui dan menyetujui kursus pelatihan untuk pelatihan advokasi.

#### 3.2.4. Cakupan dan gambaran geografis

Perkumpulan masyarakat yang ingin mendirikan badan berkeanggotaan sangat besar tergantung antusiasme mereka yang punya visi awal untuk mewujudkan organisasi. Asosiasi sering dibentuk di sekitar isu-isu yang muncul dan atas dasar inisiatif yang dinamis dan kepemimpinan yang kuat. Kreasi mereka

sering kontekstual.

Sama halnya, ornop tergantung individu atau sekelompok individu dengan visi yang mampu meyakinkan pihak lain untuk bergabung. Karena organisasi-organisasi masyarakat sipil bermula dari mereka sendiri dan independen dari kontrol luar, mereka hanya bisa hidup bila ada antusiasme yang cukup. Ini berarti mungkin saja daerah-daerah tertentu memiliki jumlah organisasi masyarakat sipil yang lebih banyak daripada daerah yang lainnya.

Tidak ada tekanan, atau tentu saja paksaan, bagi setiap organisasi tertentu untuk memiliki landasan atau agenda nasional, atau untuk memiliki posisi yang kuat di tingkat lokal. Hal ini secara tak langsung berakibat kuat terhadap klaim organisasi-organisasi masyarakat sipil untuk mewakili kepentingan masyarakat Indonesia. Bila asosiasi atau ornop tertentu hanya aktif di tempat tertentu, tentu terlalu sombong mengklaim legitimasi nasional.

Sepanjang dua tahun terakhir organisasi-organisasi masyarakat yang baru bermunculan di seluruh negeri, sementara organisasi-organisasi yang hidup dalam bayang-bayang selama Orde Baru mengalami penyegaran kembali. Tetapi pendanaan luar negeri, suatu aspek penting dari pertumbuhan organisasi masyarakat sipil, condong ke arah ornop besar dan yang berlokasi di kota-kota utama. Para penyandang dana asing tampaknya lebih daripada yang lain dimotivasi oleh kenyamanan birokrasi.

Pengalaman lain dua tahun terakhir adalah pertumbuhan jaringan organisasi-organisasi masyarakat sipil, sering dihubungkan dengan perkembangan pesat kemampuan e-mail. Namun kemampuan e-mail jelas mencerminkan tingkat pendapatan yang relatif tinggi, yang seringkali dibiayai oleh pemasukan dana luar negeri.

Di Indonesia tidak ada wakil sektoral yang memadai dan suara bebas yang dapat mewakili sektor tertentu dari masyarakat sipil. Terdapat lembaga koordinasi sektoral, dan ada lembaga yang disusun untuk menyalurkan dana, tetapi tidak ada satu pun organisasi yang berkomitmen untuk mewakili suatu sektor dan bagaimana sektor tersebut dapat memperbaiki pengaruh dan akibatnya dalam negara.

**Rekomendasi:**

- Organisasi masyarakat sipil sebaiknya menjelaskan siapa mereka kepada masyarakat dan pemerintah di tingkat nasional, propinsi, dan kabupaten.
- Organisasi masyarakat sipil sebaiknya mendirikan badan koordinasi bagi mereka sendiri pada tingkat nasional dan propinsi dan tingkat

kabupaten.

*sambungan*

- Pemerintah sebaiknya mengajak badan-badan serupa itu berdiskusi tentang kebijakan dan perencanaan seperti mereka lakukan dengan perwakilan komunitas bisnis.

### 3.3 Pemberdayaan Masyarakat Sipil pada Tingkat Desa

Datangnya otonomi daerah dan perubahan politik lainnya sejak berakhirnya Orde Baru telah menggantikan UU No. 5/1974 yang meliputi pemerintahan desa, tetapi pengaruhnya masih dirasakan di dalam masyarakat Indonesia. Undang-undang ini merusak karena menghancurkan adat lokal (kebiasaan berdasarkan pada adat lokal, seringkali agama) dan menggantikannya dengan struktur pengambilan keputusan dan pelaksanaan yang secara seragam diterapkan di seluruh Indonesia, walaupun ada perbedaan-perbedaan lokal yang penting. Sebagai contoh, struktur lurah (kepala desa atau daerah kota kecil) dipaksakan di mana-mana, tidak hanya di daerah tempat ia cocok dengan struktur pengambilan keputusan lokal.

Segera sesudah pengalaman negatif seperti itu selama Orde Baru, perlu untuk menentukan lembaga dan saluran mana yang dapat digunakan secara efektif oleh masyarakat untuk mencapai pembuat keputusan. Saluran-saluran seperti itu penting karena mereka berhubungan dengan kepentingan masyarakat pada tingkat yang lebih rendah seperti petani, pengusaha kecil, ibu rumah tangga, buruh, buruh industri tingkat rendah, dan guru.

Orang-orang serupa itu merupakan mayoritas di dalam masyarakat, tetapi kurang terwakili dalam proses politik. Jadi muncul semacam perasaan terasing di antara mereka dan proses politik, karena lembaga-lembaga independen dan informal yang mewakili kepentingan khas mereka digantikan oleh lembaga-lembaga formal dan resmi seperti Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW), unit administrasi terendah dan kedua terendah bagi daerah pemukiman secara berturut-turut, serta Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD). Walaupun semua ini telah diganti di atas kertas, banyak yang tidak yakin apa yang sebaiknya terjadi di lapangan.

Pada saat yang sama, partai-partai politik dan DPRD pada tingkat kabupaten tidak siap dan secara struktural tidak sesuai untuk melayani kepentingan masyarakat. Organisasi-organisasi masyarakat sipil seperti serikat-serikat buruh, organisasi pemuda dan serikat guru yang bekerja begitu lama di bawah dominasi Orde Baru belum mampu mengambil alih peran ini secara efektif.

Pengalaman dikooptasi secara politik oleh Orde Baru membuat masyarakat

terbiasa mengikuti pendekatan dari atas yang dimanipulasi oleh pegawai negeri di tingkat desa, daripada berusaha memobilisasi sumberdaya mereka sendiri untuk mengontrol kebijakan pemerintah.

Tetapi, tradisi lama dan lebih demokratis tetap berada di sana dan dapat disegarkan, segera sesudah sisi buruk Orde Baru dihilangkan baik secara de jure maupun de facto. Tradisi ini akan berbeda di setiap budaya di Indonesia, tetapi hampir setiap budaya mempunyai forum yang setara dengan pertemuan desa untuk mendiskusikan isu-isu saat ini dan masa depan komunitas. Lembaga informal dan tradisional ini berasal dari tingkat rakyat biasa yang perlu diberdayakan sebagai imbalan terhadap wewenang negara.

#### **Rekomendasi:**

- Lumbung desa, rembuk desa, musyawarah bangunan dan kelompok-kelompok informal lainnya pada tingkat desa, yang keanggotaannya terdiri atas pemimpin terkemuka dan agama setempat yang bertanggung jawab atas urusan masyarakat, sebaiknya diperkuat dan diberdayakan. Tugas utama mereka adalah mengkomunikasikan harapan-harapan masyarakat kepada pengambil keputusan di luar mereka, terutama pemerintah.
- Pranata-pranata formal dan resmi seperti LKMD, RT, RW, lurah, dan camat (kepala kecamatan) perlu dijaga tetapi fungsi-fungsi mereka sebaiknya lebih sebagai saluran suara-suara masyarakat. Kelompok-kelompok informal seperti lumbung desa sebaiknya menjadi badan pengontrol bagi lembaga-lembaga resmi.
- Partai-partai politik sebaiknya meyakinkan bahwa kader-kader mereka bekerja melalui saluran-saluran seperti itu pada tingkat desa.

#### **3.4. Peran Partai-Partai Politik dalam Masyarakat Sipil**

Dalam literatur tradisional pada masyarakat sipil, partai-partai politik tidak dipikirkan menjadi bagian dari masyarakat sipil. Mereka adalah rezim atau mereka adalah “pemerintah yang menunggu”, berharap untuk dipilih. Dikesanlah bahwa partai-partai politik didorong oleh keinginan untuk memerintah daripada keinginan untuk bergabung demi tujuan umum seperti yang dikerjakan organisasi-organisasi masyarakat sipil. Tetapi partai-partai politik juga merupakan alat untuk menyalurkan aspirasi masyarakat dan jika mereka tidak dapat menunjukkan fungsi ini, masyarakat sipil juga yang kalah.

Di Indonesia, partai-partai politik pada saat ini sangat tidak mengakomodasi

aspirasi masyarakat dan memberikan kontribusi bagi masyarakat dalam sikap yang independen dan kritis. Kerap dipahami mereka mirip oligarki dalam struktur dan kepemimpinan, putus hubungan dari pemilihnya, dan tidak dapat menyuarakan aspirasi sejati para pendukungnya dari “akar rumput”. Penting untuk membicarakan apa yang perlu dilakukan untuk membuat partai-partai politik lebih memikirkan keinginan organisasi-organisasi masyarakat tersebut yang memberi sumbangan bagi masyarakat sipil.

Masalah sistem partai pada saat ini dapat dimaklumi jika dilihat dari sejarah politik Indonesia. Sistem itu diselewengkan oleh Orde Baru dan Demokrasi Terpimpin Soekarno sebelum itu. Partai-partai seperti Masyumi dan kemudian Partai Komunis Indonesia dilarang, sementara yang diizinkan hidup dipaksa ke dalam koalisi yang tidak wajar. Pemerintah ikut campur dengan bebas dalam urusan-urusana partai dan mengadopsi teori “massa mengambang” yang melarang organisasi-organisasi partai dan kegiatan-kegiatan pada tingkat terendah sekalipun, yang sebenarnya menjauhkan partai-partai dari basis massanya.

Melihat sejarah ini, semua yang telah dicapai oleh partai-partai politik sejak jatuhnya Soeharto memang mengesankan. Pada saat yang sama, sekalipun dimaklumi, persoalan-persoalan yang begitu besar. Perkembangan partai-partai harus dihadapi. Unsur-unsur lain dalam sistem pemilihan umum, terutama aturan tentang pembiayaan dan tata cara kampanye, akan menjadi penting bagi pembangunan partai-partai di tahun-tahun mendatang. Desain unsur-unsur lain dalam sistem politik, termasuk bentuk pemerintahan dan hubungan antara pemerintah daerah dan pusat, akan menjadi penentu pembentukan partai politik.

Kelompok-kelompok masyarakat sipil dan individu-individu telah memilih jalan yang berbeda yang berhubungan dengan partai-partai politik pasca-Soeharto. Sementara mayoritas besar kelompok masyarakat sipil dan individu-individu memilih untuk tetap mempertahankan otonomi mereka dan tetap independen terhadap partai-partai, banyak individu yang keluar dari ornop-ornop dan gerakan sosial, terutama gerakan mahasiswa, ikut ambil bagian aktif mendirikan partai-partai baru.

Hubungan antara organisasi masyarakat sipil dan partai politik berbeda dari satu negara ke negara lain. Ketika wacana masyarakat sipil di Eropa dan Amerika Utara condong menentang ornop dan kelompok gerakan sosial yang berpartisipasi dalam partai, kelompok-kelompok yang sama memainkan peran kunci dalam membangun partai-partai politik baru di Amerika Latin dan tempat-tempat lain. Di Filipina, sebagai contoh, gerakan sosial dan ornop aktif di dalam partai. Di Indonesia, kelemahan gerakan sosial mengharuskan ornop berkonsentrasi saat ini untuk membantu membangun organisasi-organisasi rakyat yang kuat.

### Rekomendasi:

- Partai-partai politik dan DPR sebaiknya bekerja dengan masyarakat sipil untuk menyusun kembali sistem partai dengan mengurangi jumlah partai politik.
- Partai-partai politik dan DPR sebaiknya bekerja dengan masyarakat sipil untuk mendorong partai-partai politik menjadi lebih bertanggung jawab dalam mengungkapkan identitas dan kebijakan mereka, merekrut kandidat-kandidat, dan berkomunikasi dengan rakyat biasa.
- Partai-partai politik dan DPR sebaiknya membuat struktur yang akan mengontrol mekanisme pendanaan partai-partai politik.
- Para pemimpin partai-partai politik sebaiknya mengubah orientasi mereka dari hanya mencari kekuasaan ke keterlibatan dengan isu-isu. Hal ini perlu dilakukan, khususnya, dengan cara berkomunikasi dengan para pemilih mereka.

### 3.5 Peran Media dalam Pemberdayaan Masyarakat Sipil

Media merupakan salah satu lembaga demokrasi dan masyarakat sipil yang terpenting. Namun, media dikontrol secara ketat selama Orde Baru. Karena itu, kebebasan pers sekarang yang berdasarkan UU Pers 1998 adalah pengalaman baru yang kadang-kadang membawa persoalan-persoalan baru. Di waktu lalu, pemerintah mengontrol pers dengan menekankan “tanggung jawab” pers kepada masyarakat. Sekarang, pers itu sendiri harus mendefinisikan tanggung jawab ini.

Dalam kebebasan pers yang baru ditemukan ini, adalah tugas setiap wartawan Indonesia untuk menghadirkan kebenaran selama memungkinkan dan obyektif. Tidak semua wartawan berkerja sesuai dengan standar yang tinggi ini. Beberapa siap menuliskan apa pun yang diinginkan oleh mereka yang mampu membayar, sementara tidak semua wartawan mempunyai akses bebas terhadap informasi dan saluran-saluran ke sumber-sumber informasi seperti itu.

Kebebasan media tidak dapat hidup tanpa akses yang bebas terhadap informasi. Walaupun ada undang-undang yang menetapkan kebebasan informasi, terdapat beberapa pembatasan juga, terutama tentang akses ke badan-badan pemerintah. Persoalan-persoalannya ada pada pegawai-pegawai pemerintah yang mendua mengenai penyediaan informasi.

Mereka enggan memberitahukan dan menerapkan undang-undang itu karena mereka telah lama diajarkan untuk menjauhkan informasi dari masyarakat dan sekarang mereka tiba-tiba diperintahkan untuk memberikan akses terbuka terhadap informasi. Tetapi dari perspektif pegawai pemerintah, membagi

informasi berarti membagi kekuasaan.

Karena itu penting sekali seluruh pihak yang terlibat mengakui hak-hak masyarakat terhadap pengetahuan dan informasi lebih penting daripada hak-hak pemerintah untuk menahan informasi. Masyarakat mempunyai hak untuk mengetahui apa yang pemerintah sedang lakukan dan rencanakan.

Salah satu syarat yang paling penting dari media dalam demokrasi adalah kerangka peraturan yang menjamin kebebasan pers dan akses terhadap informasi dan mengatur hubungan antara wartawan dan pemilik media. Terdapat dua pilihan: undang-undang pers yang baru dapat diajukan yang memperkuat kebebasan pers, atau menjamin kebebasan pers yang dapat dimasukkan ke dalam konstitusi.

#### Rekomendasi:

- Mengajukan Undang-undang Pers baru melalui proses yang terbuka dan transparan. Masyarakat perlu mengetahui siapa yang terlibat di dalam proses pembuatan undang-undang dan peraturan apa yang sedang diusulkan.
- Kebebasan pers sebaiknya dilindungi dari setiap tindakan sepihak yang dilakukan oleh pemerintah dan pemilik media.
- Undang-undang Pers penting untuk melindungi wartawan dari setiap bentuk intimidasi akibat amarah anggota-anggota masyarakat.
- Agar media yang kuat dan independen berkembang, undang-undang pers perlu berjalan bersama dengan undang-undang yang menjamin akses yang bebas terhadap informasi.

### 3.6 Peran Pendidikan dalam Pemberdayaan Masyarakat Sipil

Selama Orde Baru, pendidikan sipil dalam sistem sekolah formal dan melalui lembaga-lembaga pendidikan masyarakat diarahkan untuk mendukung keabsahan pemerintah melalui doktrin yang berasal dari atas (*top down*). Sekaranglah saat untuk memperbaiki pengajaran yang memiliki doktrin seperti itu untuk menghasilkan masyarakat yang kritis dan demokratis.

Penting untuk mengganti unsur-unsur pendidikan sipil yang lalu itu, seperti Pendidikan Moral Pancasila, Sejarah Nasional, dan Pendidikan Kewiraan, dan mendorong subyek-subyek yang berhubungan dengan berbagai aspek kehidupan yang penting bagi masyarakat sipil, seperti demokrasi, hak asasi manusia, dan kebebasan umum. Juga penting untuk mengajukan perbaikan atas versi sejarah nasional Indonesia yang selama ini diterima. Hal ini hanya dapat terjadi setelah

proses diskusi yang ekstensif, dalam proses yang diatur secara hati-hati dan partisipatoris, untuk menjamin bahwa silabus yang baru merupakan gambaran yang seimbang dan peka terhadap budaya, agama, etnik dan komposisi daerah Indonesia.

**Rekomendasi:**

- Menteri Pendidikan sebaiknya mempersiapkan silabus baru bagi pendidikan masyarakat dalam sistem sekolah formal. Ini harus melibatkan beberapa masukan dari organisasi-organisasi masyarakat sipil. Guru sebaiknya dididik kembali tentang silabus baru ini.
- Organisasi-organisasi masyarakat sipil sebaiknya berkumpul bersama-sama untuk mendesain dan mengajukan silabus pendidikan masyarakat bagi pendidikan umum, yang sebaiknya memasukkan informasi mengenai desentralisasi pemerintahan.
- Organisasi-organisasi masyarakat sipil sebaiknya mengatur pelatihan pelaksana-pelaksana pendidikan masyarakat.



# Pembangunan Sosial-Ekonomi



## Pembangunan Sosial-Ekonomi

### 1. Tata Pemerintahan yang Baik: Jalan Menuju Pembangunan dan Reformasi di Indonesia

Berbagai krisis yang dialami Indonesia sejak akhir 1997 bernuansa politik selain ekonomi, dan Indonesia dipaksa untuk menghadapinya secara bersamaan. Negara ini tengah berjuang untuk menciptakan sistem ekonomi berdasarkan peraturan (*rule-based economy*) sebagai pengganti dari sistem sewenang-wenang, korup, patrimonial selama lebih dari tiga dasawarsa lalu. Negara ini juga tengah berusaha untuk membangun demokrasi pluralistik baik untuk menyokong sistem ekonominya maupun memang untuk tujuan demokrasi itu sendiri.

Ambruknya ekonomi dan finansial Indonesia membuat bangsa ini melakukan sejumlah introspeksi dan pencaritahuan sebab-sebab terjadinya krisis, juga hambatan-hambatan yang ada dan strategi-strategi penyelesaiannya. Arena-arena, sektor-sektor, lembaga-lembaga, dan praktek-praktek yang diidentifikasi untuk direformasi dan direstrukturisasi dalam dialog konsultatif untuk pembangunan sosial dan ekonomi meliputi:

- Letter of Intent (LoI) yang ditandatangani oleh pemerintah Indonesia dan Dana Moneter Internasional (IMF).
- Hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah dalam menjalankan otonomi daerah.
- Hubungan antara investasi asing langsung dan investasi lokal.
- Struktur fiskal.
- Reformasi birokrasi dan administrasi publik.
- Militer dan hubungan bisnisnya.
- Restrukturisasi sektor swasta dan swasta gadungan.
- Reformasi hubungan perburuhan.
- Peran korupsi dalam meruntuhkan reformasi dan pembangunan.

Pemulihan ekonomi menjadi prioritas bagi Indonesia, dan reformasi pemerintahan harus diakui sebagai suatu modal yang dengannya pemulihan ekonomi dan pembangunan sosial-ekonomi dihadapi. Fokus reformasi pemerintahan bermakna menggeser tekanan kebijakan pembangunan dari program-program lama, yang hanya memusatkan perhatian pada aspek ekonomi pemerintahan, ke bentuk yang menguji langkah-langkah ekonomi dan politik secara bersamaan.

Pendekatan ini sebuah kemajuan daripada pendekatan ekonomi terpusat, tetapi tetap saja ada keterbatasan-keterbatasan yang harus dihadapi. Parameter reformasi pemerintahan tidak bisa ditentukan secara sederhana dengan mengkombinasikan daftar langkah-langkah ekonomi dan politik. Pemerintahan yang baik besar kemungkinan bisa dijamin dengan cara saling memperkuat pranata-pranata dan praktek-praktek yang mendukung pemulihan ekonomi dan pertumbuhan yang berkesinambungan, dan lembaga-lembaga dan praktek-praktek ini harus merupakan hasil akhir dari pembahasan dan partisipasi publik, dan berakhir dengan konsensus-konsensus. Lebih jauh, lembaga-lembaga pemerintah haruslah mengakar ke bawah dan dipertahankan sepanjang waktu sebelum dampaknya bisa dirasakan.

Penekanan pada pemerintahan pada gilirannya menuntut pembongkaran menyeluruh terhadap semua pendekatan perumusan kebijakan publik dan organisasi sosial serta pendekatan-pendekatan baru yang radikal terhadap kebijakan pembangunan. Namun, Indonesia tengah berusaha menghadapi persoalan-persoalan ini dalam konteks rezim politik yang lemah, mata uang yang terdepresiasi, melonjaknya kekerasan komunal dan sektarian, erosi kekuasaan pusat, dan desakan kuat dari wilayah-wilayah yang menginginkan otonomi politik atau bahkan pemisahan diri.

Meski tiga tahun berlalu sejak krisis mulai meletus, kebijakan publik Indonesia tetap harus menyelesaikan konflik kunci mengenai distribusi. Yang pertama adalah dengan masyarakat investor dan dikaitkan dengan penjualan aset dan penyelesaian utang. Yang kedua adalah antara program dan proyek yang secara langsung mempengaruhi kesejahteraan masyarakat luas, terutama kaum miskin. Masyarakat investor sangat peduli terhadap isu-isu fiskal dan restrukturisasi keuangan, reformasi birokrasi dan peradilan, dan penanganan korupsi. Masyarakat yang lebih luas juga terkait dengan restrukturisasi lembaga peradilan dan birokrasi dan dengan batas-batas wilayah berdasarkan otonomi daerah. Secara khusus hal ini juga terkait dengan isu-isu pengentasan kemiskinan, manajemen lingkungan hidup dan sumber daya alam, hubungan perburuhan, reformasi sektor swasta, dan korupsi.

Dalam tahap transisional dari rekonstruksi dan reformasi ini, sangat vital mengidentifikasi kondisi-kondisi awal yang ada pada masa krisis sebagai basis, dan bahwa langkah-langkah dalam revisi kerangka kerja analitis ditelusuri sedemikian rupa sehingga penyebab bisa dihubungkan dengan akibat dan instrumen kebijakan dengan hasil-hasilnya.

Penting pula untuk menyoroti poin-poin bahwa mekanisme krisis ekonomi dan penularannya mungkin berbeda dengan saluran transmisi pemulihan ekonomi.

Meski “pemerintahan yang baik” saat ini adalah konsep reformasi yang populer, itu masih membingungkan. Seberapa banyak sebenarnya lembaga yang memberikan kontribusi pada kinerja ekonomi masihlah harus dipahami. Tidak sepenuhnya jelas apakah lembaga yang baik serta-merta bisa mendorong pertumbuhan, atau apakah ini tergantung sifat sebuah lembaga – negara – ataukah tergantung interaksi antara negara dan masyarakat sipil. Tanpa menentukan korelasi antara desain dan pembangunan kelembagaan dan kinerja ekonomi, banyak inisiatif politik yang sampai saat ini dijalankan mungkin tidak sepenuhnya relevan.

Tampaknya tidak ada satu pun struktur pemerintahan terbaik yang bisa diidentifikasi secara jelas yang bisa menjadi model universal bagi negara berkembang. Bahkan tidak jelas juga apakah struktur-struktur pemerintahan yang berbeda memang memadai pada tahapan-tahapan pembangunan yang berbeda atau apakah struktur-struktur ini terkait dengan apakah negara sanggup menanggungnya pada tahap tersebut.

Semua pendekatan praktis untuk memasukkan pemerintahan ke dalam agenda reformasi dimulai dengan memasukan daftar sifat-sifat yang diharapkan dalam dunia ekonomi dan politik. Namun, tanpa struktur teoritis yang kuat yang mengevaluasi kombinasi alternatif dari paket reformasi pemerintahan dan aplikasinya dalam kondisi yang ada, pendekatan daftar itu menjadi tidak lebih berarti dari sekadar daftar niat baik. Jelas, daftar niat baik ini akan muncul sehubungan dengan dialog ini dan dalam dialog konsultatif lainnya tentang reformasi pemerintahan di Indonesia. Tetapi akan ada usaha-usaha untuk mengaitkannya dengan sebuah evaluasi terhadap unsur-unsur vital dari paket reformasi.

Pemeriksaan awal juga mendorong diskusi-diskusi lainnya untuk melanjutkan analisis dan evaluasi kritis terhadap paket reformasi dalam konteks transformasi sosial, ekonomi, dan politik.

Untuk mewujudkan pembangunan pranata-pranata yang saling memperkuat dan praktek-praktek yang berkesinambungan, struktur institusional yang telah direformasi haruslah diletakkan dalam konteks politik dan ekonomi Indonesia dan harus dirancang berdasarkan faktor-faktor kritis yang telah menyebabkan krisis. Ini berarti perhatian harus lebih banyak diberikan untuk memahami situasi national Indonesia.

Di luar antusiasme terhadap reformasi pemerintahan, ada beberapa isu remeh yang harus tetap diingat karena implikasinya terhadap kebijakan. Ada keterbatasan-keterbatasan baik dalam skala maupun waktu, dan tidak selalu ada hubungan analitis yang jelas antara perencanaan institusional tertentu dan kinerja ekonomi, sebab beberapa institusi sekaligus merupakan tujuan dan alat. Sangat penting juga untuk mengurutkan reformasi secara strategis dan memadai, karena ada banyak institusi dan proses yang saling tergantung dan reformasi haruslah dijalankan secara bersamaan jika memang diharapkan membawa hasil. Ada keharusan untuk menentukan prioritas yang bisa ditangani, untuk menghindari bahaya agenda reformasi yang terlalu berat. Strategi lain yang berguna adalah mengurangi harapan untuk meraih keuntungan-keuntungan dengan cepat yang dapat dicapai melalui reformasi pemerintahan, dan menghindari pengaitan antara reformasi dan kondisionalitas.

Peninjauan kembali kerangka kerja institusional untuk mendukung pemerintahan yang baik hanya bisa dibuat dan dipertahankan berdasarkan konsensus sosial. Untuk keluar dari krisis berkepanjangan menuju ke arah regenerasi yang terus-menerus, pertumbuhan, dan kohesi sosial, harus dibangun kerangka kerja institusional melalui pembahasan dan partisipasi komunitas ekonomi dan politik Indonesia seluas-luasnya. Ini arena tempat kerja sama dan konsultasi sektor publik dengan sektor swasta sangat diperlukan. Pembahasan semacam ini adalah buah dari sistem demokrasi yang berdasarkan aturan hukum. Ini prasyarat bagi transformasi Indonesia dan tidak dapat dipandang sebagai hasil sampingan pembangunan.

Sementara pengakuan terhadap demokrasi tidak ditentang secara luas setelah Soeharto jatuh, masih ada persaingan di antara model-model demokrasi. Ada tanda-tanda bahwa pelaku-pelaku kunci di Indonesia menginginkan demokrasi elitis dan menentang demokrasi yang lebih deliberatif dan parsipatoris. Demokrasi elitis memilih kontrol publik di atas proses politik dalam bentuk pemilihan umum dan pembahasan berbagai kepentingan melalui tawar-menawar kelompok dan mediasi kepentingan. Demokrasi deliberatif, di sisi lain, fokus pada partisipasi publik dalam menentukan kebaikan bersama dan mengembangkan keteraturan sosial dalam hubungannya dengan struktur dan proses pemerintahan. Demokrasi ini menuntut kebebasan berbicara, wacana publik, transparansi, dan akses informasi. Mengingat adanya perbedaan-perbedaan, sangatlah penting para perencana dan pembuat kebijakan memiliki gagasan yang jelas tentang tipe negara demokrasi dan model ekonomi pasar apa yang ingin diwujudkan dalam reformasi pemerintah mereka.

Meskipun ada rasa mawas diri setelah krisis finansial dan ekonomi terjadi,

beberapa pertanyaan tak terjawab terus mengganggu para pembuat kebijakan dan pada akhirnya mereka harus menjelaskannya panjang lebar di dalam forum konsultatif yang lainnya. Saat ini Indonesia sedang berjuang di berbagai bidang. Perjuangannya termasuk menghadapi persoalan utang swasta yang sangat besar dan menyelamatkan sektor perbankan yang terbebani oleh para kreditor yang gagal memenuhi kewajiban dan nilai tukar mata uang yang lemah. Pemerintah perlu mengembangkan kebijakan-kebijakan yang kredibel untuk menjamin kepercayaan investor dan untuk menjalankan redistribusi aset dalam kerangka kerja yang transparan dan adil. Perhatian besar juga harus diberikan pada penciptaan lapangan kerja dan penyediaan jasa-jasa pokok dengan harga terjangkau, untuk menjamin kepercayaan masyarakat bahwa isu-isu ini dijadikan prioritas penanganan.

Nilai tukar rupiah tetap melemah meski seluruh agregat moneter dan ekonomi makro menunjukkan perkembangan positif. Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah lemahnya mata uang disebabkan oleh ketidakpastian politik, ekonomi, dan keamanan negara, ataukah disebabkan oleh faktor-faktor lain seperti kendornya kontrol moneter dan kurangnya kemampuan bank sentral dalam hal kebijakan moneter.

Pertanyaan lain yang juga tetap ada adalah apakah Indonesia terus berada dalam krasis karena kegagalan nasional untuk mengatasi problem-problemlnya, atau apakah ini disebabkan juga oleh faktor-faktor yang dapat membebani efektivitas otoritas regulator yang paling kompeten sekalipun. Jelas sangat penting bagi para pembuat kebijakan nasional untuk memiliki pemahaman yang lebih baik tentang isu-isu ini, terutama bagaimana pasar uang berfungsi dan implikasi bermacam kebijakan finansial dan bentuk-bentuk intervensi dan pengetatan yang dilakukan pemerintahan. Ada keharusan untuk fokus pada rancangan maupun penerapan kebijakan finansial.

## **2. *Governance Agenda* Pemerintah Indonesia**

Daftar harapan dari kemajuan institusional di Indonesia adalah daftar yang sungguh panjang. Ini secara implisit mengakui bahwa pengelolaan ekonomi dan politik saling berjalinan. Kemajuan penting dalam praktek politik dan ekonomi terentang dari pembatalan kontrak-kontrak pemerintah yang cacat hukum dan perbaikan aturan pembelian oleh pemerintah sampai pada pengenalan otonomi daerah, promosi organisasi masyarakat, dan menyalurkan dana jaring pengaman sosial.

Agenda politik *governance* Indonesia meliputi pengenalan tindakan-tindakan antikorupsi, pembentukan lembaga otonom termasuk lembaga peradilan berdasarkan ketentuan hukum, reformasi layanan sipil, dan desentralisasi otoritas administrasi pada tingkat pemerintahan yang lebih rendah. Selain itu ada usaha untuk mengkaji ukuran negara yang optimal, memberdayakan masyarakat sipil sebagai alat yang sangat diperlukan untuk menciptakan kesetaraan sosial, dan menjamin kontribusi masyarakat menuju pemerintahan yang baik.

## 2.1 Tantangan-Tantangan Pada Masa Transisi

Ada bahaya bahwa saat negara sedang lemah pada masa transisi, kekosongan kekuasaan yang terjadi akan membuka kesempatan bagi para elite lokal yang dapat terlibat langsung dalam praktik-praktek korupsi dan melemahkan negara. Pada saat yang sama, jatuhnya rezim Soeharto yang tak terduga telah membuka ruang politik dan dalam masa peralihan pemerintahan ini muncul banyak perdebatan, diskusi, dan penolakan luas untuk tunduk pada pandangan-pandangan pemimpin mereka. Akibatnya, kebijakan-kebijakan menghadapi tantangan dan menjadi makin sulit untuk diimplementasikan lewat perintah eksekutif. Kepemimpinan politik harus meyesuaikan diri dengan realitas baru ini. Meskipun terkadang hal ini tampak seperti sebuah situasi anarkis, pada gilirannya ini merupakan latihan demokrasi dalam pengambilan keputusan.

Kejatuhan ekonomi menyebabkan meningkatnya pengangguran dan kemiskinan. Terkait dengan ini adalah peningkatan kemiskinan menyebabkan problem kurang gizi dan kelaparan, peningkatan masalah kesehatan, dan menurunnya jumlah murid sekolah. Masalah-masalah sekunder tersebut memberikan konsekuensi sosial politik negatif jangka panjang.

Ambruknya ekonomi ini juga meningkatkan kerentanan sejumlah besar orang Indonesia, terutama penduduk kota besar yang tergantung pada sektor industri. Tanpa pekerjaan yang mapan, banyak orang yang tak mampu untuk memenuhi kebutuhan pokok hidup, dan mereka juga tak bisa mengandalkan negara untuk menyediakan jaminan sosial. Intensitas dan skala keadaan hancur-hancuran ini terkurangi oleh kenyataan bahwa populasi Indonesia sebagian besar tetaplah agraris dan tinggal di pedesaan, dan desa-desa mampu menampung banyak orang yang kembali dari kota. Hal ini memang membantu untuk sementara untuk memperbaiki masalah-masalah di daerah perkotaan, walaupun hal ini justru ikut memperburuk kondisi di daerah pedesaan.

Krisis Indonesia berhubungan dengan problem struktural yang terkait dengan lembaga pengambil keputusan ekonomi dan proses-proses yang dibangun selama periode Orde Baru. Selama masa itu, bisnis terkonsentrasi di tangan sejumlah kecil elite kaya dan mempunyai koneksi pribadi yang lebih bergantung pada patronase politik dibandingkan kemampuan bisnis.

Bisnis tidak dijalankan berdasarkan kekuatan pasar sejati dan ekonomi disetir oleh para rentenir dan bukan oleh wirausaha. Korupsi dan rintangan dalam perdagangan menghalangi pembentukan kelas pengusaha besar yang aktivitasnya justru bisa menghasilkan lapangan pekerjaan, dan Indonesia juga didera oleh keadaan pasar yang tidak berdasarkan keragaman aktivitas ekonomi yang bisa memanfaatkan sumber daya dengan efisien. Malah sebaliknya, semangat kewirausahaan dicekik oleh dukungan terang-terangan bagi pengusaha yang disukai. Pada kenyataannya ongkos sampingan berbisnis di Indonesia terlalu tinggi untuk menjadikannya kompetitif.

Basis terbatas yang semu dari ekonomi Indonesia membuka jurang perbedaan ekonomi yang lebar di antara yang kaya dan yang miskin, antara sektor pedesaan dan perkotaan. Jurang ekonomi juga termanifestasikan secara regional, menimbulkan masalah-masalah sosial yang serius seperti ketimpangan yang ditandai oleh perpecahan agama dan etnis, dan antara masyarakat pedesaan tradisional dan kelompok-kelompok transmigran. Tambahan pula, ada beberapa jurang perbedaan yang lebar dalam kesempatan kerja dan pendapatan antara laki-laki dan perempuan.

Aspek positif dari krisis ekonomi adalah bahwa krisis ini melahirkan perubahan politik. Hal ini memberikan kesempatan bagi rakyat Indonesia untuk membentuk dan merancang kembali infrastruktur ekonomi dan politik mereka. Ini termasuk pranata negara, prosedur pembuatan kebijakan pada tingkat national sampai tingkat lokal, dan praktek-praktek bisnis. Perubahan macam ini, jika dirancang dengan baik dan diterapkan dengan sukses, akan meningkatkan prospek partisipasi yang lebih luas di semua aspek ekonomi di Indonesia dan akan membangkitkan keterlibatan dan keterpaduan sosial yang lebih besar.

Untuk keluar dari krisis ekonomi, Indonesia harus mengambil langkah memperbaiki kepercayaan publik dalam ekonomi dan potensinya untuk mencapai pertumbuhan yang stabil. Ini menuntut penyusunan dan penerapan rencana pemulihan ekonomi bersama-sama dengan agenda pemerintahan. Pada bidang ekonomi harus diusahakan bisa membawa kembali modal seraya mengatasi jurang perbedaan ekonomi di antara kelompok-kelompok sosial untuk mencegah terjadinya alienasi, marjinalisasi, dan ketidaksetaraan struktural. Kebijakan ekonomi harus melihat ke depan dan menjangkau tingkat nasional dan lokal. Norma dan prosedur standar praktek bisnis yang baik, dengan dukungan aturan hukum, harus diperkenalkan dengan hukuman yang efektif bagi pelanggaranya. Perencanaan ekonomi dan pengambilan keputusan haruslah diambil dalam sebuah lingkungan yang bersih dan terbuka, bebas dari korupsi. Ini bisa terjadi hanya dengan meningkatkan stabilitas politik dan kepastian ekonomi.

### 3. Prinsip-prinsip Pedoman untuk Restrukturisasi Sosial-Ekonomi

#### 3.1 Sebuah Cetak-Biru untuk Reformasi

Tidak seperti negara-negara Asia lainnya yang terperangkap dalam krisis ekonomi Asia yang berawal pada bulan Juli 1997, Indonesia hanya menunjukkan sedikit tanda-tanda pemulihan ekonomi. Akar persoalannya adalah paradigma pembangunan yang telah berakar selama masa Orde Baru yang menekankan pertumbuhan, “stabilitas”, dan struktur “komando dan kontrol” yang didominasi oleh pemerintah pada semua kebijakan-kebijakan pembangunan ekonomi. Hanya ada ruang kecil bagi publik untuk memberikan masukan pada proses pengambilan keputusan atau untuk mengkritiknya. Yang dihasilkan adalah konsentrasi kekuasaan dalam pengambilan keputusan ekonomi tanpa mekanisme apa pun untuk menentang kebijakan-kebijakan buruk atau untuk memberantas korupsi yang merajalela yang dapat menghancurkan kebijakan-kebijakan yang terbaik sekalipun.

Krisis moneter membuka selubung masalah-masalah kompleks yang ditimbulkan oleh Orde Baru, yang menonjol di antaranya adalah sifat negara yang tersentralisasi dan patrimonial. Semua pertalian ekonomi, sosial, dan budaya di antara lembaga-lembaga dan organisasi-organisasi saat ini harus dibangun kembali untuk menjamin pemerataan distribusi kemakmuran dan perbaikan kualitas hidup rakyat.

Restrukturisasi ini mensyaratkan sebuah cetak biru pembangunan ekonomi Indonesia yang memprioritaskan kebutuhan sosial rakyat maupun kebutuhan ekonomi mereka. Cetak biru ini, seraya secara fundamental mereformasi struktur ekonomi Indonesia, harus juga disesuaikan dengan tuntutan reformasi sosial dan politik. Proses dan substansi reformasi ekonomi haruslah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Pengelolaan ekonomi di Indonesia haruslah berdasarkan prinsip-prinsip berikut.

#### Rekomendasi:

- Membangun basis ekonomi yang luas untuk menjamin kesejahteraan sosial.
- Memprioritaskan perbaikan kondisi hidup dan kesejahteraan kelompok-kelompok rentan dalam masyarakat, termasuk perempuan dan kelompok sosial yang tidak memiliki hak-hak istimewa, untuk menghilangkan kemiskinan struktural.

*sambungan*

- Memberikan kesempatan dan akses yang sama terhadap kemajuan untuk seluruh rakyat Indonesia.
- Membangun paradigma ekonomi yang tidak hanya fokus pada industri dan perdagangan skala besar tetapi juga membantu usaha kecil dan menengah dan fokus pada pembangunan pertanian dan sektor kelautan, mengakui bahwa yang disebut terakhir menjadi sumber mata pencarian bagi mayoritas rakyat Indonesia.
- Menghapuskan kemiskinan di daerah pedesaan dan perkotaan.
- Membangun sebuah sistem ekonomi yang seimbang yang terbuka dan transparan dan menghapuskan korupsi, kolusi, dan nepotisme, juga sistem monopoli dan oligopoli yang memberikan perlindungan dan hak-hak istimewa hanya kepada sedikit elite politik dan ekonomi.
- Membangun sebuah sistem ekonomi yang tidak terlalu tergantung pinjaman luar negeri. Indonesia memang tak harus diisolasi secara ekonomi, tapi Indonesia harus menegakkan integritas ekonomi nasional.
- Menciptakan paradigma pembangunan ekonomi Indonesia yang menempatkan aktivitas ekonomi sebagai media untuk memajukan kesejahteraan nasional dan bukan sebagai tujuan bagi aktivitas ekonomi itu sendiri.
- Membangun sebuah sistem ekonomi yang mengatasi jurang perbedaan regional.

Berdasarkan prinsip-prinsip di atas, struktur dan sistem ekonomi yang dibangun dalam jangka panjang haruslah berdasarkan komitmen yang lebih tinggi untuk:

- Mengaitkan pembangunan ekonomi dengan agenda pembangunan nasional yang lebih luas. Pembangunan ekonomi harus selaras dengan kehidupan politik, sosial, dan budaya dan berusaha menghilangkan kemiskinan struktural sekaligus dampak budaya kemiskinan yang mempengaruhi bagian terbesar masyarakat.
- Mendasarkan pembangunan ekonomi di atas prinsip-prinsip pembangunan yang berkesinambungan dengan tekanan pada pemanfaatan sumber daya alam yang efisien dan berkesinambungan.
- Memperhitungkan posisi strategis Indonesia sebagai negara kepulauan. Ada beberapa kekuatan dan kelemahan yang berasal dari posisi strategis ini. Perlu dipastikan bahwa perairan Indonesia dimanfaatkan untuk memberikan keuntungan kepada seluruh bangsa Indonesia.

- Memperhitungkan keanekaragaman etnis dan agama dan kondisi demografi, termasuk perpecahan vertikal dan horisontal yang membelah masyarakat, dan meminimalkan jurang perbedaan sosial dan ekonomi di dalam dan di antara semua kelompok di masyarakat.
- Mengawasi dampak proses pembangunan ekonomi untuk mencegah terjadinya marjinalisasi kelompok mana pun, memberikan perhatian khusus pada masalah-masalah ketimpangan dan persamaan untuk perempuan dan kelompok-kelompok yang rentan dalam masyarakat.
- Mendukung sektor pertanian dan industri skala kecil dan menengah untuk menjamin kesinambungannya. Penekannya haruslah pada usaha membantu mengembangkan kemandirian dan bukannya menciptakan ketergantungan pada pemerintah.
- Fokus pada usaha merangsang hubungan sosial ekonomi pribumi untuk membangkitkan kemandirian yang lebih besar di dalam masyarakat.

### 3.2 Pembangunan Melalui Aturan Hukum

Untuk menjamin pembangunan ekonomi bekelanjutan dalam jangka panjang, cetak biru ekonomi haruslah diimplementasikan secara konsisten dan menyeluruh, berdasarkan aturan yang jelas yang menentukan peran negara dalam kehidupan sosial-ekonomi bangsa. Yang sangat penting dalam usaha ini adalah ketataan pada prinsip supremasi hukum.

Masih ada kecendurangan, yang merajalela selama era Orde Baru, untuk memanfaatkan secara sewenang-wenang perusahaan milik negara dan dana di luar anggaran resmi lembaga pemerintah, seperti Badan Urusan Logistik (Bulog) dan dana reboisasi hutan. Penyelewengan ini dan praktik-praktek penyelewengan yang lain harus diperiksa.

#### Rekomendasi :

- Menghilangkan campur tangan negara yang berlebihan terhadap mekanisme pasar untuk mencegah distorsi pasar.
- Menerapkan aturan hukum, tanpa diskriminasi, untuk mencegah eksplorasi dan perlakuan tidak adil terhadap pekerja Indonesia.
- Perlakuan yang sama dan adil terhadap semua subyek ekonomi untuk memberikan kesempatan sukses yang sama untuk semua orang.
- Penciptaan proses yang transparan dalam pemberian hak-hak ekonomi melalui lisensi.
- Lepas dari rekomendasi bahwa negara tidak boleh campur tangan untuk menciptakan distorsi pasar, mengakui bahwa negara memiliki peran

*sambungan*

dalam penyediaan jaring pengaman dan dukungan kepada kelompok-kelompok rentan. Memberikan perhatian khusus pada kelompok-kelompok rentan, seperti sektor informal, melalui program-program aksi yang positif yang pada akhirnya akan “menyamakan posisi di lapangan permainan”.

### **3.3 Letter of Intent**

Usaha-usaha Indonesia untuk keluar dari krisis menghasilkan penandatanganan perjanjian *Letter of Intent* (LoI) antara pemerintah dan Dana Moneter Internasional (IMF). Hingga kini, LoI, sebuah rencana mengikat untuk merestrukturisasi lembaga dan finansial yang dirancang oleh pemerintah dengan IMF, adalah satu-satunya cetak biru bagi pemulihan ekonomi Indonesia.

Betapa pentingnya LoI tidak bisa dipandang remeh. Bukan saja penerapan LoI telah mendatangkan IMF ke Indonesia, tetapi LoI juga mempengaruhi syarat-syarat seluruh kesepakatan finansial internasional lainnya dengan Indonesia. Sebagai contoh, kesepakatan dengan Consultative Group for Indonesia dan Paris Club juga tergantung keberhasilan implementasi LoI. Mengingat kelemahan-kelemahan pembuatan keputusan kebijakan di Indonesia, LoI mempunyai makna besar karena mengatur agenda reformasi, baik di bidang ekonomi maupun pemerintahan, dan mengikat kabinet.

Namun, LoI tidak cukup komprehensif untuk mengatasi berbagai macam masalah sosial dan politik yang menimpa Indonesia. LoI memprioritaskan pemulihan ekonomi tetapi tidak fokus pada ekonomi yang lebih luas. Kabinet dan pemerintah menandatangani LoI lainnya pada bulan September 2000 dan secara politis menjalankan reformasi IMF hingga paling tidak tahun 2002. Namun, yang dibutuhkan adalah strategi jangka panjang untuk membangun ekonomi Indonesia yang kuat. Sangatlah esensial bahwa ekonomi Indonesia harus tidak terjebak budaya ketergantungan dan penggunaan pinjaman luar negeri sebagai basis seluruh pembangunan ekonomi.

Perjanjian LoI yang didukung IMF melahirkan beberapa ketergantungan. Ini dilihat sebagai produk kelompok birokrat dan teknokrat yang eksklusif dan terisolasi, dan bukan hasil sebuah proses negosiasi yang demokratis dan inklusif. Agar berhasil, cetak biru reformasi jangka panjang haruslah dihasilkan oleh partisipasi seluruh komponen masyarakat dan diterima sebagai agenda nasional yang berdasarkan konsensus nasional.

Langkah-langkah yang harus diambil:

**Rekomendasi :**

- Mengembangkan proses dari bawah ke atas (*bottom-up*) untuk mendapatkan masukan bagi cetak biru pembangunan ekonomi agar relevan bagi semua wilayah di Indonesia.
- Mengembangkan pendekatan yang inklusif dalam perencanaan ekonomi untuk mencegah terjadinya marjinalisasi kelompok mana pun, terutama perempuan dan kelompok-kelompok rentan yang lain. Mengadakan konsultasi-konsultasi mengenai dampak dari kebijakan potensial dan menyelenggarakan dengar pendapat umum sebelum keputusan final diambil, terutama pada aspek-aspek yang berhubungan dengan kehidupan dan budaya seluruh masyarakat.
- Berinvestasi dalam pembangunan proses sosialisasi yang transparan, untuk menjamin bahwa cetak biru jangka panjang untuk pembangunan adalah produk konsensus nasional dan berhubungan dengan keteraturan sosial.

#### **4. Demokratisasi Aktivitas Ekonomi di Daerah-daerah**

Otonomi daerah memungkinkan daerah-daerah untuk mengoptimalkan ekonomi, potensi geografi, dan sosial-budaya mereka. Paradigma pembangunan ini berpotensi mengurangi jurang perbedaan yang telah muncul di antara daerah-daerah dan yang dewasa ini mengancam negara dengan bahaya disintegrasi. Ada dua pendekatan dalam menghadapi otonomi daerah. Satu menghendaki pendekatan federalis yang mendorong pemerintahan daerah yang proaktif dan yang lain menghendaki pendekatan unitaris dengan sebuah pemerintahan pusat yang proaktif.

Pendekatan pertama membiarkan pemerintah daerah mengidentifikasi strategi-strategi dan menangani semua isu kecuali isu-isu yang berdampak pada integrasi negara dan bangsa. Yang kedua meletakkan tanggung jawab pemerintahan dan administrasi pada pemerintah pusat, kecuali untuk isu-isu yang khusus ditetapkan untuk ditanganai oleh daerah-daerah.

Otonomi daerah di Indonesia diatur dalam UU No. 22 dan No. 25/1999. UU No. 22 memperlihatkan tanda-tanda yang mendukung pendekatan federalis. Ini tercermin, misalnya, pada Pasal 7 Ayat 1 yang menyatakan: “otoritas daerah

meliputi semua bidang pemerintahan, kecuali otoritas atas politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama”, dan “wilayah otoritas lainnya”.

Namun, kata-kata di bagian akhir menandakan bahwa otoritas daerah diberikan dengan syarat-syarat. Ayat 2 dari pasal yang sama menetapkan “wilayah otoritas lainnya” termasuk kebijakan-kebijakan yang terkait pada rencana nasional dan pembangunan nasional di tingkat makro, perimbangan anggaran, sistem administrasi negara dan lembaga ekonomi negara, pemberdayaan sumber daya manusia, sumber daya alam dan teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.

Dispensasi otonomi setengah hati ini juga bisa dilihat dari esensi UU No. 25/1999, yang tidak sesuai dengan UU No. 22. Pemberian otoritas yang relatif luas berdasarkan UU No. 22 tidak diikuti oleh perubahan mendasar untuk memperkuat kemampuan daerah dalam hal keuangan. Ini sebuah prasyarat mutlak bagi otonomi daerah yang efektif di mana dua undang-undang ini memiliki bidang-bidang masing-masing dan saling mendukung satu sama lain. Sebelum diajukan kepada parlemen, partai-partai yang terlibat dalam penyusunan undang-undang ini mestinya sudah mendiskusikannya untuk menjamin sebuah visi yang sama, dan meletakkan kedua undang-undang ini agar harmonis sejak awal untuk mendukung tujuan yang sama dari pemberdayaan daerah.

Kerumitan masalah lebih nyata pada tahap penerapan. Otonomi dilimpahkan kepada kabupaten dan kota seperti yang tercantum dalam Pasal 11 Ayat 11: “otoritas kabupaten dan kota meliputi semua otoritas di samping otoritas pengecualian dalam Pasal 7, dan diuraikan dalam Pasal 9”. Kerangka kerja desentralisasi yang dibangun berdasarkan UU No. 22 dan 25 tidak memenuhi tuntutan otonomi yang lebih luas pada tingkat propinsi.

#### **4.1 Otonomi Daerah dalam Menghadapi Kompetisi Global**

Otonomi daerah dipahami sebagai pembukaan kesempatan yang lebih luas bagi daerah-daerah untuk mengoptimalkan potensi-potensi mereka. Ini menganggap setiap wilayah memiliki satu atau lebih kelebihan yang memberikan keuntungan, yang bisa berasal dari lokasi atau kandungan alam dan sumber daya. Namun, untuk mewujudkan manfaat kandungan alam ini, sangatlah penting mempersiapkan daerah-daerah untuk berpartisipasi aktif di pasar global. Ini menuntut adanya struktur dan proses yang meliputi jaminan kebebasan bergerak bagi semua faktor produksi, barang, dan jasa di Indonesia, kerangka kerja peraturan untuk mencegah korupsi di tingkat daerah dan, proses politik yang menjamin otonomi bagi penduduk lokal untuk menentukan aspirasi mereka.

### Rekomendasi:

- Jaminan kebebasan bergerak bagi semua faktor produksi, barang dan jasa di Indonesia.
- Proses politik yang menjamin otonomi penduduk lokal untuk menentukan aspirasi mereka.
- Menimbang ulang secara bersamaan UU No. 22/1999 dan 25/1999, bersama dengan tiga undang-undang politik yang baru, untuk benar-benar membangun pilar-pilar bagi otonomi, mulai dari tingkat pemerintahan yang rendah hingga yang paling tinggi.
- Untuk undang-undang yang melengkapi otonomi daerah dengan mengontrol kekuasaan pemerintahan pusat.
- Mengatur prinsip-prinsip maupun praktek-praktek di tingkat pusat dan daerah untuk menjamin agar otonomi daerah tidak menciptakan bentuk-bentuk baru korupsi, kolusi, nepotisme.
- Mengatur prinsip-prinsip dan praktek-praktek yang membantu kerja sama daerah dalam rangka mengoptimalkan manajemen sumber daya. Perbatasan wilayah tak boleh merintangi keputusan ekonomi yang rasional.
- Memperkenalkan sistem insentif untuk menjamin fleksibilitas pelaksanaan otonomi daerah.
- Menjamin bahwa pemerintahan daerah tidak diharapkan menjadi agen kontrol. Peran mereka haruslah menjadi fasilitator yang menjamin kelompok-kelompok minoritas yang lemah tidak terpinggirkan, dan bahwa pembangunan tidak merusak lingkungan.

## 4.2 Masyarakat Sipil dan Desentralisasi Ekonomi

Saat ini adalah masa reformasi dan demokratisasi di Indonesia dan setiap tindakan reformasi akan menjadi efektif bila ada partisipasi langsung dari masyarakat sipil di tingkat pusat dan daerah. Partisipasi ini haruslah tercermin dalam undang-undang juga. Dukungan masyarakat internasional, terutama negara-negara donor, diperlukan untuk menjamin lancarnya pelaksanaan proses otonomi itu. Pendekatan yang sentralistik dan dari atas ke bawah (*top-down*) adalah kontraproduktif bagi desentralisasi dan akan mengalahkan tujuan-tujuan pemerintah sendiri.

Untuk mencegah terjadinya pergolakan dan distorsi ada keharusan untuk bersiap di tingkat pusat dan daerah untuk membangun strategi, kebijakan, program, dan pranata. Di tingkat pusat, sebagian parsial ini telah dijalankan melalui

pemberlakuan serangkaian langkah-langkah legislatif menuju desentralisasi, yang dinamakan UU No. 22/1999 dan 25/1999.

Pendekatan-pendekatan yang secara langsung mendesentralisasi ke tingkat yang lebih rendah (kabupaten dan kotamadya) mungkin menimbulkan, dalam jangka pendek, lebih banyak risiko daripada keuntungan. Satu cara untuk memperkecil risiko-risiko ini adalah pemerintah menjalankan desentralisasi secara bertahap, juga menyerahkan wewenang dan sumber daya ke tingkat propinsi. Pendekatan ini mensyaratkan penyesuaian-penesuaian hukum. Karena itu, ketika proses revisi dan penyesuaian sedang dijalankan, sangat dibutuhkan kerangka kerja pembuat peraturan yang komprehensif dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) untuk mendukung desentralisasi. Pada kenyataannya masalah-masalah ini ditangani dengan membuat PP No. 25/2000.

Pada tingkat daerah, harapan-harapan yang timbul dari desentralisasi begitu tinggi dengan banyak tuntutan yang diciptakan di pemerintah pusat. Ini sangat alamiah mengingat hingga saat ini daerah-daerah belum mewujudkan reformasi politik apa pun dan ada kecurigaan terhadap komitmen pemerintah pusat.

Langkah-langkah reformasi yang dikonseptualisasikan oleh pusat belum diinternalisasikan dan masih dijalankan di dalam struktur desentralisasi. Pemerintah masih memutuskan dan memformulasikan kebijakan-kebijakan dan daerah-daerah tinggal menjalankannya.

**Rekomendasi :**

- Membuat kerangka kerja hukum yang memenuhi aspirasi terhadap otonomi di tingkat propinsi untuk mengimplementasikan desentralisasi secara bertahap. Ini termasuk membuat sebuah Perpu mengenai otonomi di tingkat propinsi, meninjau ulang UU No. 22 dan 25, dan memperkuat usaha-usaha untuk meningkatkan kedaulatan terhadap hukum di antara masyarakat umum dan di antara parlemen pusat dan daerah.
- Mengembangkan sebuah rencana strategis untuk merapkan desentralisasi, memperhitungkan kebutuhan untuk menjamin penyediaan jasa secara terus-menerus, implementasi keseimbangan di antara daerah-daerah, dan kebijakan fiskal yang konsisten.
- Mempertahankan momentum desentralisasi dengan menjamin bahwa pemerintahan pusat secepatnya mengambil langkah-langkah untuk menjalankan desentralisasi, terutama di kota-kota dan kabupaten-

kabupaten yang mampu menangani kebutuhan seperti pendidikan, kesehatan, pertanian, dan pembangunan jalan. Strategi ini akan menjamin bahwa kepercayaan dipelihara dan juga akan memberikan lebih banyak waktu untuk bersiap menangani tantangan-tantangan teknis desentralisasi.

- Karena membangun otonomi dari sistem yang sangat sentralis adalah proses yang sangat sulit dan mencakup bermacam-macam dimensi politik, hukum, sosial-budaya, dan ekonomi, proses pemindahan kekuasaan ini menuntut koordinasi dan kerja sama dari seluruh menteri kabinet dengan tanggung jawab terhadap pembangunan ekonomi, industri, kesejahteraan sosial dan pengentasan kemiskinan, dan keamanan.
- Proses desentralisasi haruslah diperluas sampai ke tingkat “akar rumput” (*grassroots*), menghindari konsentrasi baru kekuasaan ekonomi di tingkat elite lokal.
- Hubungan horisontal di antara daerah-daerah haruslah ditingkatkan melalui kegiatan ekonomi.
- Kegiatan pembangunan haruslah ditetapkan di tingkat lokal.
- Pajak pertambahan nilai harus dipindahkan dari pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah secara bertahap.

## 5. Investasi dan Manajemen Sumber Daya Alam: Membangun sebuah Hubungan Baru

### 5.1 Pemanfaatan Sumber Daya Alam yang Berkesinambungan.

Indonesia sangat kaya sumber daya alam dan memiliki industri pertambangan, kayu gelondong, dan industri eksplorasi sumber daya lainnya. Tetapi karena pertumbuhan ekonomi Indonesia sangatlah tergantung sumber daya alamnya, diperlukan pertimbangan serius untuk mengadopsi dan menerapkan konsep pembangunan berkesinambungan, untuk menjamin pemeliharaan sumber daya alam demi keuntungan generasi kini dan mendatang.

Dari permulaan, strategi pembangunan Indonesia fokus pada pemanfaatan sumber daya alam secara intensif. Tetapi pemeliharaan sumber daya alam, termasuk pemeliharaan lingkungan hidup, tidak serius dipikirkan dalam rencana pembangunan. Pertumbuhan ekonomi selama era Orde Baru secara konsisten menunjukkan laju pertumbuhan yang tinggi sekitar 67 persen per tahun, tetapi ini belum termasuk penghitungan ongkos kerusakan sumber daya alam yang

mengakibatkan penipisan dan degradasi lingkungan hidup.

Lebih jauh, pendapatan nasional tidak disesuaikan pada basis penipisan atau degradasi modal alam seperti air, tanah, udara, mineral, dan hutan belantara, tidak juga dihitung ongkos polusi. Jika pendapatan nasional atau pertumbuhan nasional dihitung setelah mempertimbangkan ongkos-ongkos ini pencapaiannya tidak akan dipertimbangkan sebagai sesuatu yang memberikan inspirasi. Setiap langkah maju dari tipe pembangunan ekonomi adalah sebuah langkah mundur bagi sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Manajemen sumber daya alam harus menyeimbangkan keadilan di antara generasi dan keadilan di dalam generasi. Sangat penting bahwa sumber daya alam diatur dengan bijak sehingga bisa diwariskan kepada generasi mendatang. Sumber daya alam yang dapat diperbarui bisa dimanfaatkan secara optimal, memperkuat simpanan modal. Sumber daya alam yang tak dapat diperbarui harus dimanfaatkan secara efisien dengan usaha-usaha untuk mencari pengantinya.

Kebijakan-kebijakan mengenai pemanfaatan dan eksplorasi sumber daya alam haruslah berdasarkan sebuah visi yang luas yang bertujuan menciptakan pembangunan yang berkelanjutan. Sangat vital para perencana menimbang dalam pikiran mereka bahwa lingkungan hidup dan sumber daya alam adalah warisan Indonesia dari masa lalu dan warisan untuk masa depan. Rencana pembangunan dan program pemulihian ekonomi harus memprioritaskan ini sebagai sumber daya ekonomi yang strategis agar manajemen dan eksplorasinya berhati-hati.

Untuk mengimplementasikan pembangunan yang berkelanjutan, tidaklah mungkin bergantung semata-mata pada mekanisme pasar. Pasar memiliki keterbatasan-keterbatasan yang melekat dan secara khusus lemah dalam hal mengatur barang-barang umum. Pasar tidak ragu-ragu memberikan harga rendah pada sumber daya alam dengan meniadakan elemen penipisan dalam perhitungannya. Barang-barang industri juga dihargai rendah karena penghitungannya tidak menyertakan kondisi-kondisi sampingan yang negatif seperti polusi.

Karenanya, intervensi pemerintah dibutuhkan untuk menangani isu-isu yang gagal diatasi oleh pasar. Pemerintah memiliki kapasitas untuk menangani keadaan-keadaan eksternalitas semacam ini dengan menarik pajak bagi industri yang menghasilkan sampah beracun sebagai ganti polusi lingkungan hidup dan penipisan sumber daya alam.

Pemerintah juga memiliki peran dalam mengatur standar pemanfaatan dan manajemen sumber daya alam dan lingkungan hidup. Peran Badan Pengendalian

Dampak Lingkungan(Bappedal), sebuah badan pemerintah yang mengawasi eksplorasi sumber daya alam Indonesia, perlu lebih efektif dan sistem peradilan perlu ditingkatkan untuk dapat menangani para pelanggar peraturan-peraturan lingkungan hidup dengan lebih serius, dengan hukuman yang berat yang bersandar pada prinsip-prinsip bahwa “para pelaku pencemaran harus membayar”.

Sebuah mekanisme perlu diwujudkan yang dengannya peninjauan secara reguler kontrak-kontrak eksplorasi sumber daya alam di masa lampau bisa dilakukan untuk memastikan ketataan pada standar-standar lingkungan hidup. Pemberdayaan pihak-pihak yang terlibat (*stakeholder*) dengan masalah-masalah lingkungan hidup juga sangat vital. Para *stakeholder* ini sering adalah anggota masyarakat yang merasakan dampak masalah lingkungan hidup.

Bahkan masyarakat luas bisa menjadi *stakeholder* karena kepentingan mereka pada pemeliharaan lingkungan hidup. Organisasi non-pemerintah (ornop) yang bekerja di bidang lingkungan hidup memainkan peran strategis sebagai kelompok kepentingan, memberikan perhatian pada masalah-masalah itu dan mengidentifikasi strategi-strategi untuk pengelolaan sumber-sumber daya ini secara layak dan dapat dipertanggungjawabkan.

Hutan hujan tropis adalah paru-paru dunia dan karenanya masyarakat nasional dan internasional memiliki kepentingan terhadapnya. Pemerintah harus mengambil langkah-langkah efektif dan tegas untuk menghentikan penebangan kayu ilegal. Sebuah tinjauan yang komprehensif terhadap mekanisme pemberian konsesi penebangan harus dijalankan, karena di masa lalu hal tersebut tidak dilaksanakan dengan transparan. Semua izin penebangan yang tidak sesuai dengan standar manajemen hutan yang berkesinambungan, seperti yang ditentukan oleh Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI) harus dicabut.

Sebuah pendekatan yang lebih bijak perlu diambil dalam masalah eksplorasi sumber daya laut. Ini penting sekali untuk mengontrol perairan Indonesia dari penangkapan ikan ilegal oleh armada penangkap ikan asing, terutama di daerah-daerah bagian timur, maka patroli laut harus diperkuat. Harus ada pengawasan lokal yang lebih baik terhadap penangkapan ikan dan pemanfaatan lain sumber daya alam, termasuk melalui sebuah sistem penghitungan sumber daya alam.

**Rekomendasi:**

- Pasar itu lemah dalam memberi harga biaya perusakan sumber daya alam seperti penipisan, polusi, atau kerusakan lingkungan hidup lainnya. Pemerintah harus mengaturnya dengan tindakan-tindakan seperti penarikan pajak produksi sampah beracun, polusi, atau eksternalitas negatif lainnya.
- Pemerintah berperan mengatur standar perusakan dan manajemen sumber daya alam. Bappedal perlu lebih efektif, dan sistem peradilan diperkuat sehingga para pelanggar hukum lingkungan hidup bisa ditangani secara hukum
- Harus dibuat sebuah mekanisme untuk secara reguler meninjau kontrak-kontrak eksplorasi sumber daya alam yang dihasilkan di masa lampau, untuk memastikan bahwa semuanya masih memenuhi standar-standar lingkungan hidup.
- Masyarakat yang lebih luas, juga masyarakat lokal, adalah pihak yang berkaitan (*stakeholder*) dengan lingkungan hidup. Organisasi nonpemerintah lingkungan hidup bisa memainkan peran yang berguna dalam memberikan perhatian pada masalah-masalah dan mengusulkan strategi-strategi untuk menangani lingkungan hidup dan sumber daya alam.
- Pemerintah harus menghentikan semua penebangan ilegal, meninjau mekanisme untuk mengeluarkan izin penebangan, dan mencabut semua izin yang tidak memenuhi standar manajemen lingkungan hidup, sebagaimana yang ditetapkan oleh Lembaga Ekolabel Indonesia.
- Usaha-usaha untuk mengawasi pemanfaatan sumber daya alam harus dilaksanakan dan patroli laut setempat ditingkatkan untuk menghentikan penangkapan ikan ilegal yang dilakukan oleh kapal asing, terutama di bagian timur Indonesia.

## **5.2 Memberdayakan Investor Lokal yang Ramah Lingkungan**

Eksplorasi sumber daya alam selama era Orde Baru berlangsung terpusat, di mana pemerintah pusat di Jakarta menentukan lokasi eksplorasi dan eksplorasi sumber daya alam dan memutuskan investor mana yang akan diberi kontrak. Bukan saja pemerintah daerah dijauhkan dari proses pengambilan keputusan, tetapi juga hampir semua kontrak diberikan kepada investor besar, hampir semuanya perusahaan kongsi. Investor dan perusahaan lokal tidak bisa bersaing, dan tidak ada pemerataan arena bermain untuk mengakses sumber daya alam.

Dalam menerapkan otonomi daerah melalui UU No. 22/1999, usaha-usaha harus dijalankan untuk memastikan ada peran signifikan yang dimainkan oleh investor ramah lingkungan.

**Rekomendasi:**

- Merancang program aksi yang tegas untuk mendukung investor dan perusahaan lokal yang ramah lingkungan dalam mendapatkan akses pemanfaatan sumber daya alam yang berkelanjutan.
- Memastikan proses tender untuk proyek-proyek investasi dapat berlangsung adil di tingkat lokal, terbuka bagi semua penawar.
- Untuk studi kelayakannya, proyek investasi daerah harus taat pada syarat-syarat analisis dampak sosial dan lingkungan, seperti ditetapkan oleh Bappedal.
- Harus ada penyaringan ketat terhadap proposal investasi, mempertimbangkan dampak lingkungan dan sosial kegiatan-kegiatannya secara hati-hati.
- Memberdayakan investor lokal dengan kemampuan untuk taat pada prinsip-prinsip tanggung jawab sosial sebagai aset dan sebuah bentuk pengaruh dalam berkompetisi dengan investor lain.

## 6. Struktur Fiskal

Indikator terbaik dari komitmen pemerintah untuk reformasi adalah anggaran tahunan, atau APBN. Melalui alokasi sumber-sumber yang ada, prioritas-prioritas sektoral pemerintah maupun pilihan-pilihan dan rencana strategis yang dibuatnya bisa tampak paling bagus.

Selama masa Orde Baru, DPR tidak memiliki peran dalam mempengaruhi kebijakan melalui formulasi legislasi atau melalui alokasi sumber daya. Bahkan jika anggota DPR ingin memainkan peran yang lebih aktif dalam merumuskan undang-undang, mereka tidak memiliki akses data dan informasi tentang pendapatan dan pengeluaran. Rancangan APBN tidak pernah diubah oleh DPR. Peningkatan anggaran dan perubahan lain yang diperkenalkan oleh eksekutif selama periode itu selalu disetujui, dan DPR menjadi lembaga stempel, yang memberi dasar konstitusional bagi pelaksanaan aktivitas pemerintah. Hanya ada sedikit sinkronisasi antara anggaran tahunan, Rencana

Pembangunan Lima Tahun (Repelita), dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai rencana jangka panjang.

Kini, DPR memiliki kekuasaan yang lebih besar untuk bertanya kepada eksekutif dalam hal rancangan APBN dan bahkan aspek-aspek perubahannya. Namun, yang harus dihindari adalah kebuntuan (*deadlock*) sebagai hasil dari pembahasan anggaran. Menurut UUD 1945, jika DPR dan pemerintah tidak sepakat dengan rancangan APBN yang ditawarkan oleh pemerintah, maka pemerintah harus menggunakan APBN tahun sebelumnya. Ini sangat tidak realistik, karena APBN yang disetujui bersama lebih dari sekadar jumlah total. Itu meliputi pula hal-hal pokok pengeluaran.

Sering terjadi banyak hal yang tidak konsisten dalam alokasi anggaran. Sebagai contoh, komitmen yang kuat untuk memajukan pendidikan kerap tampak pada perdebatan-perdebatan dan rencana-rencana namun tidak demikian dalam jumlah alokasi dana untuk pendidikan. Sama halnya, komitmen untuk memberdayakan perempuan di semua aspek kehidupan, terutama di desa-desa miskin, selalu ditunjukkan tetapi sangat jarang ditunjang oleh sumber daya.

Pemerintah juga harus menguji ulang caranya menutupi defisit finansial. Sebelumnya pemerintah mengandalkan utang luar negeri. Namun, kini mengandalkan baik pinjaman luar negeri maupun obligasi domestik. Tetapi dengan menerbitkan obligasi lokal, akan ada akibat penerbitan surat utang oleh peminjam dari sektor swasta tak memperoleh bagian (*crowding out*).

**Rekomendasi:**

- Menyediakan mekanisme untuk menjamin bahwa APBN bisa disahkan. Jika timbul kebuntuan ketika membahas APBN, harus ada konsensus mengenai cara-cara penyelesaiannya. Contohnya, pengacuan ke anggaran tahun sebelumnya mesti diizinkan untuk mendapatkan jaminan persetujuan terhadap anggaran rutin, sementara anggaran pembangunan harus dibahas secara detail hingga ada sebuah kesepakatan akhir dan komplet.
- Mengambil langkah-langkah untuk memperkuat kecakapan dan kemampuan anggota DPR dalam membahas APBN.
- Memastikan ada komitmen mengikat dari pemerintah bahwa peningkatan pajak pendapatan akan digunakan selayaknya demi mewujudkan keadilan sosial.

sambungan

- Memprioritaskan pembangunan proses penyusunan anggaran publik yang demokratis, misalnya dengan memungkinkan berlangsungnya perencanaan dan persiapan anggaran dalam beberapa tahun. Kendala waktu yang berjalan sangat mengganggu rencana jangka panjang, dan rentang waktu 18 bulan akan lebih memadai.
- Untuk mengurangi efek *crowding out* negatif di pasar modal lokal, pemerintah harus mengumumkan sebelumnya sebuah jadwal yang cocok untuk menerbitkan obligasi, agar sektor swasta masih bisa menghimpun dana (modal).

## 7. Restrukturisasi Birokrasi untuk Mendukung Reformasi Sosial-Ekonomi

Indonesia dikenalkan sebagai sebuah negara dengan korupsi yang merajalela, tetapi dulu para pejabat senior pemerintah menolak mengakuinya. Sebagai usaha untuk menangkal kritik terhadap birokrasi, mereka sebaliknya mengklaim bahwa kepercayaan investor tercermin pada laju pertumbuhan yang tinggi dan investasi luar negeri.

Meskipun demikian, biaya korupsi sangatlah tinggi. Di samping membuat lemah pranata-pranata pemerintah, dan menjatuhkan kredibilitas dan legitimasi pelaku-pelaku penggerak negara, korupsi juga memungut harga ekonomis yang nyata.

Birokrasi Indonesia saat ini kelebihan tenaga kerja dan jelas bergaji rendah. Meskipun ada usaha-usaha restrukturisasi birokrasi dari periode Orde Baru sampai sekarang, produktivitas pegawai negara tidak meningkat. Setiap pegawai melayani 50 orang, angka yang bertahan hingga lebih dari 25 tahun. Gaji resmi pejabat negara belum dinaikkan dan gaji minimum untuk pegawai negara saat ini lebih rendah dari upah minimum regional yang ditetapkan oleh aturan yang berlaku.

Sejak 1983 peran sektor swasta dalam ekonomi meningkat cukup besar berkat usaha-usaha deregulasi oleh pemerintah. Tetapi pemerintah tidak melakukan banyak untuk merestrukturisasi birokrasi dan berlaku menjadikannya mitra sektor swasta. Pemerintah melihat peranannya sebagai penyedia lingkungan yang memungkinkan berbisnis, dan mengakui bahwa ini hanya bisa dicapai melalui

birokrasi, tetapi transformasi yang penting untuk birokrasi tidak dilakukan.

Fungsi pemerintah dalam ekonomi telah berubah dari menyediakan jasa, seperti mengontrol dan memasok barang-barang kebutuhan publik dan menyeleksi barang-barang pribadi, ke fungsi-fungsi yang tidak langsung seperti formulasi kebijakan, pemberian fasilitas, dan koordinasi. Pemerintah juga sudah membatasi fungsi langsungnya hanya dalam memasok barang-barang publik tertentu. Konsekuensi dari perubahan-perubahan tersebut, struktur birokrasi menjadi lebih terdesentralisasi dan sekarang menghadapi harapan-harapan yang berbeda. Perubahan-perubahan ini tercermin dalam penekanan pada fungsi-fungsi kunci dan menjadi lebih profesional, transparan, mendukung, dan adil.

Melihat negara-negara maju di Asia Timur, pertumbuhan berkelanjutan melalui sektor swasta didukung oleh birokrasi yang kuat, efisien, dan jujur. Ada tiga indikator utama bahwa sebuah birokrasi itu jujur dan efisien, yakni:

- Rekrutmen dan promosi berdasarkan prestasi dan melalui sebuah proses yang kompetitif.
- Pemberian imbalan yang memadai, yaitu upah dan insentif yang kompetitif dengan yang ditawarkan oleh sektor swasta.
- Jenjang karir yang jelas.

Di negara-negara seperti Korea Selatan, Jepang, dan Singapura, persaingan untuk memasuki posisi pelayanan publik sangat tinggi dan para pegawai mendapat keuntungan dari upah yang kompetitif, bahkan sering sebanding dengan sektor swasta. Pegawai bisa mendapatkan beasiswa untuk pendidikan yang lebih tinggi dan pelatihan, yang lebih jauh meningkatkan prestise sektor yang bersangkutan dan kualitas sumber daya manusanya.

Sebuah pola karir yang jelas juga merupakan perangsang untuk meningkatkan semangat pekerja eselon satu di birokrasi. Sebagai contoh di Indonesia, beberapa perusahaan negara seperti PLN, perusahaan listrik negara, dan Bank Indonesia, bank sentral, membayar upah yang kompetitif dengan sektor swasta. Penyandang gelar insinyur yang bekerja di PLN akan menerima, setelah pelatihan, upah sekitar Rp 800.000 per bulan, yang jauh lebih baik dari beberapa perusahaan sektor swasta. Tetapi posisi tidak dijelaskan secara jelas, dan staf merasa terganggu oleh prospek campur tangan politik.

Di negara seperti Singapura ada mekanisme yang mempromosikan integritas. Di samping upah yang baik, ada pencegahan korupsi melalui sistem hukuman yang tegas. Di Singapura, setiap tindakan korupsi, tidak peduli sekecil apa pun, akan dihukum dengan larangan bekerja untuk negara. Lebih jauh, pemerintah

secara terbuka akan mempublikasikan nama-nama pegawai yang dipecat, membuat pegawai sulit mendapatkan pekerjaan alternatif. Kasus di Indonesia sangatlah berbeda.

Meskipun tingkat pertumbuhan dalam jumlah pegawai negara berkang dari 6-8 persen setahun di waktu lalu menjadi rata-rata 3-4 persen setahun saat ini, masih ada ketidaksebandingan antara kebutuhan birokrasi dan kapasitas. Di beberapa lembaga pemerintah, perubahan peran pemerintah pada sektor tertentu telah menimbulkan kelebihan kapasitas, sementara bisa saja masih terjadi kekurangan pada tingkat implementasi. Beberapa posisi menghendaki pendidikan yang lebih maju, tetapi ada sejumlah terbatas orang dengan gelar kesarjanaan yang berniat mengambil posisi itu.

Sebuah contoh ketidaksebandingan antara kapasitas dan tuntutan adalah Departemen Industri dan Perdagangan, di mana ada kelebihan kapasitas karena terjadinya deregulasi. Toh pemerintah masih saja enggan untuk mengurangi jumlah pegawai yang tidak perlu karena secara politik tidak populer.

Data memperlihatkan bahwa secara menyeluruh kualitas pegawai negeri cenderung meningkat dari waktu ke waktu. Rasio pegawai negeri dengan pendidikan minimum setingkat STILA meningkat pada 1991/1992. Tetapi, kualitas pegawai yang tersedia untuk dilatih sebagai pengambil keputusan dan perencana masa depan sangatlah kurang dan jumlahnya juga sangat sedikit. Sarjana dari universitas terkemuka seperti Universitas Indonesia dan Institut Teknologi Bandung enggan melamar sebagai pegawai negeri. Akibatnya, sarjana dari universitas kelas dualah yang biasa melamar sebagai pegawai negeri. Kalaupun ada pegawai yang berasal dari universitas kelas satu, mereka hanya bertahan sebentar dalam rangka untuk memenuhi syarat-syarat mendapatkan beasiswa. Setelah menyelesaikan kewajiban, mereka akan mengundurkan diri dan bekerja di sektor swasta. Alasannya adalah sistem upah yang tidak kompetitif.

Dengan deregulasi ekonomi pada akhir 1980, upah pada sektor swasta meningkat secara dramatis sementara banyak tunjangan yang diterima oleh pegawai negeri dipotong. Akibatnya, pegawai negeri dibayar jauh di bawah pekerja-pekerja sektor swasta. Lulusan baru hanya digaji Rp 125.000 per bulan di sektor negara setelah masa percobaan selama delapan bulan. Di sektor swasta, seorang sarjana bisa mengharapkan untuk mendapatkan upah minimum antara Rp 350.000-Rp 800.000. Semakin tinggi posisi, jurang perbedaannya semakin lebar.

Sebagai hasilnya, sangat sulit untuk merekrut pegawai dengan tingkat kompetensi yang tinggi dan untuk memastikan bahwa mereka tetap jujur dan tidak korup. Sebagai tambahan, sistem rekrutmen yang tidak transparan mengurangi minat terhadap pekerjaan pelayanan publik. Bukan rahasia lagi bahwa nepotisme dan praktik-praktek sogokan telah menyusup ke dalam sistem rekrutmen dan merembet

ke sistem promosi dan mutasi ke jabatan karir yang “basah”, yang berarti bahwa posisi ini menawarkan kesempatan untuk menghasilkan uang secara ilegal.

Sebagai konsekuensi dari merosotnya kualitas pegawai negeri kunci, banyak jabatan karir yang diisi para profesional akademis. Tetapi ini justru merugikan universitas-universitas yang kehilangan dosennya. Di samping itu, tipe rekrutmen semacam ini lebih jauh mengikis kepercayaan terhadap birokrasi sebagai sebuah lembaga yang memberikan kemungkinan untuk membangun karir.

Birokrasi adalah salah satu pelaku ekonomi utama yang memfasilitasi arus mekanisme pasar. Reformasi struktural birokrasi Indonesia harus dimulai sebagai masalah prioritas. Ini menuntut lebih dari sekedar inisiatif untuk meningkatkan insentif dalam rekrutmen. Ini juga harus menciptakan sebuah lingkungan yang lebih kondusif dan transparan di mana pegawai negeri bisa membangun karirnya. Tanpa reformasi di sektor administrasi publik, reformasi ekonomi yang direncanakan pemerintah tidak akan efektif.

### **7.1 Masa Depan Birokrasi dan Pembaharuan Politik**

Birokrasi adalah penyedia jasa dan harus bergerak berdasarkan permintaan. Di Indonesia tidak demikian, di mana di masa lalu pemegang kekuasaan sering secara korup memberikan hak-hak istimewa kepada para pengusaha untuk mengeksplorasi kepentingan ekonomi mereka, menghancurkan kepentingan konsumen dan masyarakat. Ekonomi dan konsumen menderita kerugian sebagai akibatnya.

Praktek-praktek macam ini sudah biasa. Contohnya termasuk pemberian lisensi dalam perdagangan tepung, cengkeh, gula, minyak palem, beras, dan premix; dalam kasus-kasus jalan tol, Industri Pesawat Terbang Nasional (IPTN sekarang dikenal dengan PT Dirgantara Indonesia), pesawat penerbangan komersial Sempati dan pelabuhan Batam, dan lain-lain.

Alokasi sumber daya sub-optimal mendistorsi ekonomi dan perlahan-lahan memperlemah potensi ekonomi. Ini terefleksi dalam pola pertumbuhan ekonomi Indonesia, yang lebih rendah dari negara-negara di kawasan yang sama. Nilai kerugian ekonomi karena korupsi dan bentuk-bentuk distorsi yang lain bisa dihitung, dan estimasi konservatif akan memperkirakannya hingga mencapai trilyunan rupiah. Alokasi sumber daya sub-optimal bisa juga melemahkan pilar-pilar ekonomi karena mempromosikan pembangunan “palsu” dan penghimpunan laba yang tidak punya basis riil. Tambahan pula, ini mendorong distribusi pendapatan yang timpang dan tidak adil.

Ketika Indonesia mulai memperkuat otonomi daerah, birokrasi mempunyai peran menantang yang harus dimainkan. Ia harus menjadi mitra dalam proses ini dan

tidak menghancurkannya lewat korupsi atau dengan merintanginya.

Birokrasi harus menjadi kekuatan independen. Tetapi semata memperbaiki birokrasi juga tidak cukup. Diperlukan lebih banyak basis reformasi untuk memastikan pranata-pranata yang ada dan menunjang dalam masyarakat juga dapat mewujudkan potensi dan fungsi mereka.

Mustahil menciptakan sebuah pemerintahan otoritatif dan bersih jika pranata seperti birokrasi, dan militer jalin menjalin dalam ikatan yang terdistorsi. Reformasi birokrasi haruslah dibarengi evaluasi ulang peran militer. Perubahan bisa dibuat secara bertahap, pada waktu yang paling memadai dan dalam tahap yang tepat. Tetapi yang paling dituntut adalah komitmen dan kemauan politik untuk memulai perubahan semacam itu.

**Rekomendasi:**

- Merasionalisasi dan mereformasi administrasi publik agar efisien dan efektif. Upah perlu ditingkatkan untuk pegawai pemerintah agar insentif dari sogokan dan korupsi bisa dihilangkan.
- Mengurangi rasio pegawai pemerintah dengan publik pada umumnya hingga ke tingkat yang realistik. Melatih kembali para administrator publik untuk lebih responsif pada paradigma baru di Indonesia.
- Meninjau proses rekrutmen dan promosi dalam birokrasi untuk memastikan bahwa prestasi dan efisiensi adalah kriteria rekrutmen.
- Menjamin birokrasi bisa dimintai pertanggungjawaban di depan masyarakat, sebagai sebuah pranata dengan orientasi melayani dan bekerja berdasarkan tuntutan.
- Memberikan upah yang kompetitif dan menjamin bahwa orang-orang yang direkrut bisa membangun karir yang berarti di dalam birokrasi.

## 8. Militer dan Peranannya di Bisnis

Keterlibatan militer dalam dunia bisnis memiliki akar yang panjang di Indonesia, bahkan sebelum deklarasi kemerdekaan. Pejabat-pejabat militer PETA, sebuah unit militer Indonesia yang dibentuk oleh pendudukan Jepang pada masa Perang Dunia kedua, menikmati tingkat kesejahteraan yang tidak terlalu berbeda dengan pejabat-pejabat militer semasa pemerintahan kolonial Belanda yang digantikan oleh Jepang. Ini bukan hanya karena upah mereka, tetapi juga karena penguasa Jepang membangun program ekonomi mandiri, menyediakan modal dan aset bagi korps PETA untuk keuntungan mereka sendiri.

Badan Keamanan Rakyat atau BKR yang dibentuk setelah kemerdekaan juga memperoleh fasilitas dan dana dari kaum etnis Cina yang kaya dan para pengusaha. Menyusul pembentukan angkatan bersenjata setelah era revolusi, ada sedikit perlakuan istimewa. Tetapi sejumlah pemberontakan dan menyusutnya anggaran pemerintah pada 1952 memaksa para komandan militer regional mencari dana mereka sendiri untuk menutup biaya personel dan operasional. Keterlibatan langsung angkatan bersenjata dalam bisnis terbuka ketika pemerintah menasionalisasikan perusahaan Belanda beberapa dasawarsa kemudian.

Yang mendorong militer untuk terlibat dalam bisnis selama masa Orde Baru adalah rendahnya anggaran yang dialokasikan oleh negara untuk senjata, pengeluaran-pengeluaran, dan kesejahteraan tentara. Konsep dwifungsi yang membenarkan peran sosial politik sekaligus peran pertahanan keamanan, memberi militer legitimasi untuk terlibat di berbagai aspek kehidupan, termasuk bisnis.

Tetapi sebagai dampak kegiatan-kegiatan ini, militer bertanggung jawab atas akibat-akibat yang tak terkontrol, di mana korupsi menjadi akibat sampingan yang nyata. Lagipula, uang yang dihasilkan tidak digunakan sepenuhnya untuk keperluan militer tetapi untuk mendukung gaya hidup mewah pejabat militer dan untuk memperkuat klik politik di dalam militer. Pemanfaatan Pertamina (perusahaan minyak milik negara) adalah salah satu contoh negatif bisnis non-anggaran yang dilakukan oleh militer.

Kini bisnis militer bisa dikategorikan ke dalam empat kelompok: koperasi yang memprioritaskan kesejahteraan tentara; unit bisnis; bisnis yang dijalankan oleh lembaga nirlaba; dan “mempengaruhi dan meredakan”, yang dipraktekkan di luar struktur formal bisnis militer. Mencari rente menjadi penyakit akut dalam ekonomi Indonesia selama masa Orde Baru, dan empat kategori bisnis militer ini memberikan kontribusi pada bencana ekonomi ini. Salah satu contoh adalah bisnis listrik, di mana proyek yang didukung oleh militer memungut harga 50 persen lebih besar per KWh dibanding proyek-proyek yang dikelola oleh PLN, perusahaan listrik negara yang disetujui pada waktu yang sama.

Sebagai sebuah lembaga, angkatan bersenjata adalah elemen sangat kuat dari rezim birokrasi otoriter, tapi mungkin saja strategi besar tidak berada di tangan angkatan bersenjata sendiri. Ini bisa dilihat dari bisnis-bisnis militer tertentu yang dibangun melalui kerja sama dengan pelaku-pelaku sektor swasta yang kuat, termasuk mereka yang berasal dari keluarga Presiden Soeharto. Ini meliputi perkayuan, penerbangan sipil, perangkat pesawat terbang di Batam, resor berlibur di Bintan, pengolahan ikan, dan banyak lagi yang lain.

Pengaruh militer terhadap bisnis besar mengalami kelesuan pada akhir 1970-an karena pemain-pemain sipil yang kuat menjadi lebih berpengaruh. Keterlibatan militer dan pejabat-pejabat seniornya, termasuk purnawirawannya, masihlah sangat kuat, tetapi motifnya adalah untuk mempertahankan loyalitas mereka kepada Soeharto. Beberapa kelompok berpikir militer dimanfaatkan oleh kepentingan-kepentingan lain, seperti pada kasus-kasus penggusuran tanah, pemogokan buruh, dan pemanfaatan aset yang dikontrol oleh militer, atau secara mudah digunakan sebagai penjaga bisnis besar dalam waktu yang tak pasti.

Tugas besar adalah untuk “memurnikan” peran militer dan pada saat yang sama memberikan posisi yang tepat menurut fungsinya. Dalam konteks globalisasi, keahlian yang makin khusus dibutuhkan untuk menjalankan bisnis secara efisien dan militer memiliki tugas sendiri yakni untuk menjaga pertahanan keamanan nasional.

Rekomendasi dibawah ini disarankan :

**Rekomendasi:**

- Mencabut militer dari bisnis adalah sama pentingnya dengan reformasi birokrasi untuk mengoptimalkan reformasi sosial-ekonomi di Indonesia.
- Membongkar posisi-posisi monopoli yang dipertahankan oleh militer melalui peraturan pemerintah.
- Privatisasi perusahaan-perusahaan milik militer, atau memastikan bahwa kepentingan publik terwakili dalam investasi dan dana yang dikontrol oleh militer.
- Membangun mekanisme untuk memastikan transisi militer keluar dari bisnis.

## 9. Mendorong Perusahaan-Perusahaan Bisnis Kecil dan Menengah

Ekonomi Indonesia berciri bisnis dan industri skala raksasa, sebagian besar dibiayai oleh modal internasional, dan sebuah sektor informal yang besar. Apa yang kurang adalah sebuah sektor industri dan jasa yang berbasis lokal dan kuat.

Ketiadaan perusahaan semacam itu menimbulkan sebuah ekonomi yang terdistorsi, dan rakyat menjadi tergantung padanya, bukannya pihak-pihak yang terlibat (*stakeholder*) aktif dalam ekonomi, atau mereka bekerja di ekonomi informal. Ekonomi informal tetap tidak memiliki peraturan dan merupakan sebuah arena berisiko baik untuk para manajer maupun para pemiliknya. Dukungan pemerintah juga sangat kecil.

Indonesia masih berkomitmen membangun dengan modal internasional dan kewajiban-kewajibannya diatur secara garis besar dalam LoI yang ditandatangani oleh pemerintah Indonesia dan IMF. Sementara dukungan rakyat Indonesia terhadap syarat-syarat LoI sangat penting, tak kalah pentingnya bahwa Indonesia tidak hanya mengandalkan basis sumber daya modal internasional yang lebih bergejolak.

Harus ada kenaikan investasi dalam negeri dan pertumbuhan perusahaan bisnis skala kecil dan menengah. Ini akan membantu menampung kembali para pengangguran ke dalam angkatan kerja dengan biaya yang lebih murah. Penting pula melihat opsi-opsi untuk memperbaiki prospek perusahaan bisnis skala kecil dan menengah dan memanfaatkan mereka sebagai sarana kreatif yang dengannya pembukaan kesempatan kerja bisa dimulai.

Ada banyak rintangan untuk memulai sebuah bisnis. Itu meliputi jejaring kusut persyaratan birokratis yang juga merupakan gerbang bagi korupsi dan penyuapan, serta kuota produksi dan ekspor yang, akibatnya, menghalangi bekerjanya mekanisme pasar. Juga tetap sulit bagi perusahaan kecil dan menengah untuk menerima pelatihan keterampilan berkualitas tinggi untuk meningkatkan modal manusia mereka.

Rintangan-rintangan ini menghalangi pembentukan kelas wirausaha yang bebas mendirikan perusahaan mereka sendiri. Perusahaan kecil dan menengah sering tampak sebagai kegiatan sia-sia dan nirlaba. Namun, aktivitas wirausaha dibutuhkan untuk membangun sebuah ekonomi dengan basis luas. Ada hubungan kuat antara kelas wirausaha dan sebuah ekonomi yang beragam, dan keduanya

berpadu untuk menciptakan ekonomi nasional yang lebih ulet dari perilaku pasar internasional yang tidak selalu dapat dipastikan dan berkemampuan menyediakan kesempatan pekerjaan yang lebih besar dengan biaya yang lebih murah.

### **9.1 Keuntungan-Keuntungan SMEs**

Keuntungan perusahaan bisnis kecil dan menengah (Small and Medium Business Enterprises - SME) adalah mereka tidak begitu terganggu oleh kekakuan operasional yang kadang menghambat bisnis besar. Sebuah SME bisa lebih cepat beradaptasi dengan perubahan kondisi pasar, seperti turunnya permintaan pasar, dibanding perusahaan-perusahaan besar. Ini karena pengeluaran *overhead* dan ongkos tetap mereka lebih rendah. Juga lebih mudah bagi SME untuk mengganti pemasok mereka dengan pemasok yang lebih murah, serta menyesuaikan diri dengan perubahan kualitas. Proses produksi biasanya lebih cepat, dan balik modalnya pun lebih cepat daripada operasi-operasi besar. Ini secara signifikan bisa melindungi SME dari perubahan nilai tukar mata uang dan tingkat suku bunga. Selain itu, goncangan industri jarang menjadi masalah bagi SME.

Kekuatan dan pentingnya SME terlihat pada masa krismon, krisis ekonomi Indonesia, ketika perusahaan kecil dibuka untuk memenuhi permintaan yang timbul akibat kegagalan perusahaan-perusahaan besar. Perusahaan besar tidak mampu menyesuaikan diri dengan kondisi pasar. Kredit yang diberikan kepada SME naik pesat, terutama oleh lembaga kredit semacam Bank Rakyat Indonesia, bank negara yang mengkhususkan diri pada pembiayaan usaha kecil. Meskipun tidak ada angka resmi investasi atau pekerjaan baru yang diciptakan SME, ada bukti kuat yang tidak langsung mengindikasikan bahwa pedagang kecil memperoleh manfaat dari aktivitas-aktivitas ini dan peluang kewirausahaan yang signifikan terbuka.

### **9.2 Tantangan-Tantangan bagi SME**

Meski SME lebih mampu bertahan menghadapi krisis dibanding perusahaan besar, ada beberapa masalah yang banyak sekali berkaitan dengan pendiriannya yang meliputi usaha mendapatkan begitu banyak izin, yang berhubungan dengan skema produsen impor dan kuota ekspor. Sebagai contoh:

Lisensi: SME memerlukan lisensi resmi yang diakui oleh Menteri Perdagangan untuk beroperasi di sektor industri. Diperlukan total 27 lisensi. Biaya lisensi ini diperkirakan antara 10-15 persen dari ongkos operasional. Akibatnya, kebanyakan pengusaha memilih untuk tetap informal meski mereka harus berhadapan dengan biaya-biaya tersembunyi, membayar jasa dan pasokan yang kalau tidak niscaya tidak bisa mereka peroleh.

Skema Produsen Impor: ini menyebutkan bahwa untuk mengimpor komoditas tertentu, pengusaha perlu menjadi produsen dan mengumumkan berapa yang

akan mereka impor. Untuk pembukaan bisnis kecil, sering tidak mungkin melakukan pengumuman semacam ini

Kuota Ekspor: ini membatasi jumlah barang yang bisa dihasilkan di wilayah-wilayah tertentu, apakah ada atau tidak produsen atau pabrik yang memproduksi barang tersebut.

Untuk memperbaiki situasi bagi SME di Indonesia, membantu meningkatkan ukuran dari kelas pengusaha, mendorong keberagaman ekonomi, dan menciptakan kesempatan kerja, pemerintah harus mengambil langkah-langkah di beberapa bidang.

**Rekomendasi :**

- Mengurangi beban lisensi pada semua perusahaan. Kesimpang-siuran peraturan dan syarat-syarat lisensi belakangan ini sangat kompleks, menghabiskan biaya, waktu, dan buruk bagi niat untuk memulai. Akibatnya, semua itu menjadi penghalang untuk memasuki pasar, atau mempertahankan perusahaan dan bisnis tetap di sektor informal.
- Tindakun jangka pendek untuk masalah-masalah birokrasi adalah mendirikan “Pusat Pelayanan Sekali Berhenti”. Tujuannya adalah untuk memudahkan ongkos dan urusan dokumen-dokumen dalam memperoleh semua izin dan lisensi yang diperlukan, dengan membuat mereka berada di satu tempat dan melalui satu proses aplikasi. Namun, ini harus menjadi solusi sementara, sebab sukses bisnis dalam jangka panjang persyarata-persyaratan birokrasi harus sejauh mungkin dieliminasi.
- Mengurangi, dengan pandangan untuk menyingkirkan, semua pajak retribusi yang menambah beban biaya produksi tersembunyi bagi SME. Ini bisa saja bersifat legal ataupun ilegal, termasuk contohnya pembayaran uang jaminan keamanan lokal. Ini hanya bisa dilakukan bersamaan dengan kepatuhan pada aturan hukum di Indonesia
- Memperbaiki persaingan. Tarif dan kuota, seperti halnya lisensi, berfungsi menghalangi pasar. Sementara tidak ada keberatan terhadap alasan untuk mempertahankan tarif dan kuota, kedua hal ini harus dihapus untuk menciptakan sebuah pasar yang adil.
- Meningkatkan tersedianya pelatihan keterampilan teknik dan manajerial bagi SME. Untuk saat ini, pelatihan semacam itu disediakan oleh negara

*sambungan*

sebagai bagian dari program kerja sama, tetapi sering tidak efisien dan tidak memadai. Pada jangka waktu panjang, pelatihan harus disediakan oleh sektor swasta.

- Menggalakkan kerja sama erat antara para pemilik dan manajer SME sehingga, sebagai sebuah sektor, mereka akan memiliki suara yang lebih kuat untuk mempromosikan pandangan-pandangan dan kebutuhan-kebutuhan mereka. Ini akan melengkapi keberadaan FORDA (forum daerah) yang telah dibangun tiga tahun terakhir ini.
- Karena pertanian adalah sektor terbesar di mana SME didirikan, ada kebutuhan untuk membangun sebuah strategi menyeluruh untuk sektor pangan dan pertanian. Proteksionisme mempengaruhi sektor ini.
- Pencabutan semua subsidi, terutama BBM, harus dibarengi oleh skema untuk mengontrol dampaknya.
- Perlu mendidik para legislator tentang masalah-masalah SME.

## 10. Reformasi Hubungan Perburuhan

### 10.1 Penegakan Hukum

Indonesia mempunyai jumlah tenaga kerja yang sangat besar dalam sektor formal, dan penanaman modal langsung luar negeri ada di sektor-sektor manufaktur dan industri-industri ringan. Upah kompetitif dan tenaga kerja yang patuh telah dijadikan daya tarik umum yang telah membantu Indonesia menarik penanaman modal yang besar di sektor-sektor ini.

Walaupun terdapat hukum dan peraturan yang menentukan hubungan perburuhan di Indonesia, pemerintah belum pernah secara serius mengawasi pelaksanaan kebijakan-kebijakannya. Mekanisme penegakan hukum juga tidak ada di semua tingkatan, baik di tingkat nasional maupun tingkat daerah yang paling rendah. Sebelumnya, pemerintah telah berusaha mereformasi dirinya dengan mensahkan standar-standar perburuhan internasional semacam konvensi *International Labour Organisation* (ILO), namun proses reformasi tersebut hanya terbatas pada tingkat pembuatan kebijakan semata. Ada juga kurangnya sosialisasi dan koordinasi kebijakan, sehingga kebijakan nasional gagal dijalankan di tingkatan lokal. Dalam praktek, setiap tingkatan menjalankan kebijakan sesuai dengan pemahaman masing-masing

**Rekomendasi:**

- Langkah-langkah harus segera diambil untuk mengukuhkan aturan hukum, termasuk hukum-hukum perburuhan.
- Memprioritaskan penegakan hukum di bidang perburuhan. Kekerasan harus dianggap sebagai tindakan kejahatan dan harus ditindak sesuai hukum.
- Memperkuat pranata-pranata hukum dan menegakkan hukum-hukum perburuhan.
- Membuat saluran komunikasi antara pimpinan pemerintah pusat dan daerah untuk menjamin bahwa kekerasan di perburuhan diperhatikan.
- Menggunakan media untuk membangun kesadaran melawan penghisapan tenaga kerja.

## **10.2 Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dalam Hubungan Perburuhan**

Kondisi dan praktik kerja yang berhubungan dengan hubungan perburuhan memang sangat buruk. Namun para pengusaha tidak pernah melakukan usaha-usaha yang cukup untuk meningkatkan standarnya karena mereka mampu menyogok pengurus-pengurus serikan buruh, aparat penegak hukum dan pejabat di Departemen Tenaga Kerja, sehingga mereka mangatakan bahwa kondisi perburuhan sudah cukup baik.

Banyak wirausaha juga dipaksa menggunakan aparat keamanan untuk menyediakan pengamanan tambahan dan menjadi pihak ketiga dalam berhubungan dengan buruh. Kegiatan ini sering memakan biaya 30 persen dari total biaya produksi.

Yang jelas, hubungan majikan-buruh harus didefinisi ulang. Banyak korupsi berasal dari luar biasa rendahnya upah buruh serta, antara yang dibayarkan kepada buruh dan yang untuk aparat keamanan. Walaupun sulit untuk meninjau kembali upah selama masa krisis ekonomi ini, langkah ini harus diambil sebagai prioritas. Upah dan kondisi kerja harus dinegosiasikan lagi di antara semua pihak sehingga masalah dapat diselesaikan dengan konsensus.

**Rekomendasi:**

- Hapus korupsi dalam hubungan perburuhan yang mengarah ke penghisapan tenaga kerja.
- Memastikan bahwa buruh diupah secara wajar, yaitu upah untuk hidup.
- Membangun mekanisme hukum untuk melindungi hak-hak buruh secara lebih efektif.

### 10.3 Diskriminasi antara Buruh Perempuan dan Laki-laki

Diskriminasi berdasarkan gender masih dijadikan dasar untuk mengartikan hubungan perburuhan di Indonesia. Fasilitas dan bahkan upah disesuaikan berdasarkan gender dan tidak pada kualitas kerja. Bentuk diskriminasi gender yang paling umum adalah pada upah, di mana kaum perempuan masih dianggap sebagai pencari nafkah sekunder yang kemudian membenarkan pembayaran upah yang lebih rendah daripada yang diterima oleh laki-laki.

Lebih dari itu, kaum buruh perempuan juga mengalami diskriminasi tambahan berdasarkan gender, misalnya dikenai tes kehamilan dan ancaman pemecatan jika mereka cuti selama haid.

#### Rekomendasi:

- Upah harus berdasarkan kualitas kerja, bukan pada gender.
- Perempuan juga pencari nafkah utama dan pembeda-bedaan harus tidak didasarkan atas gender.
- Diskriminasi berdasarkan gender yang berasal dari fungsi-fungsi reproduksi perempuan harus dilarang oleh hukum, dan hukum harus ditegakkan.

### 10.4 Upah Minimum Regional

Upah Minimum Regional (UMR) ditentukan berdasarkan terpenuhinya kebutuhan fisik dasar kaum buruh sebagai “makhluk hidup” dan bukan sebagai “makhluk sosial”. Proses penentuan tingkat UMR ini juga sangat rentan terhadap korupsi dan sangat tidak transparan. Dewan Pengupahan Nasional hanya terdiri dari satu serikat buruh, yaitu serikat buruh pemerintah, dan mereka menentukan tingkat upah tanpa konsultasi dengan serikat buruh yang lain.

Analisis harga yang digunakan untuk menentukan tingkat upah tidak berkaitan dengan kondisi riil. Ini didasarkan atas perkiraan yang didapat dari harga-harga di pasar-pasar utama, yang biasanya lebih rendah dari pasar lokal, di mana komoditas telah melalui rantai distribusi yang sangat panjang.

Selama menentukan UMR, pemerintah dan pengusaha mengisolasi buruh dari interaksi sosial untuk mendepolitisasi mereka. Sementara proses sedang terjadi, buruh harus dijauahkan dari komunikasi dan interaksi sosial sehingga peraturan-peraturan ekonomi dapat ditentukan dan disampaikan kepada buruh untuk diterima.

UMR juga sering di anggap sebagai upah regional “maksimum”, dan berdasarkan kriteria-kriteria yang tidak ilmiah dan tidak ekonomis.

**Rekomendasi:**

- Harga kebutuhan harian harus didasarkan atas kriteria yang realistik dan ditentukan melalui proses yang transparan dan adil.
- Harus ada mekanisme perwakilan bagi serikat buruh-serikat buruh untuk mengirimkan wakilnya di Dewan Pengupahan nasional.
- Peran para akademisi dalam menentukan upah sebuah perusahaan harus dibatasi hanya dalam kapasitas sebagai penasihat. Formulasi pengupahan harus didasarkan atas kemampuan ekonomi sebuah perusahaan dan indeks standar kebutuhan sehari-hari.
- UMR harus didasarkan atas fiskal minimum perusahaan dan kebutuhan hidup minimum buruh. Oleh karenanya, upah harus dihubungkan dengan kesejahteraan perusahaan. Untuk menjamin agar hal ini terpenuhi, perusahaan harus menyediakan informasi yang berhubungan dengan status keuangan kepada buruh dan serikat buruh untuk menegosiasikan upah yang layak.
- Pemerintah harus membuat peraturan untuk menjamin upah minimum dan kapasitas untuk menghubungkan antara kenaikan upah dengan produktivitas.

### **10.5 Pemogokan**

Di Indonesia, aksi mogok belum diakui sebagai hak dasar kaum buruh. Aksi pemogokan masih dianggap sebagai tindakan perlawanan dan kekerasan, wujud egoisme kaum buruh dalam menyatakan tuntutan. Aksi mogok jarang dianggap sebagai tindakan terakhir ketika tuntutan tidak dipenuhi. Proses negosiasi “damai” yang selalu menguntungkan pengusaha dianggap sebagai yang terbaik.

**Rekomendasi:**

- Buruh dan pengusaha harus melakukan negosiasi untuk menyelesaikan masalahnya.
- Hak untuk mogok harus dianggap sebagai hal pokok buruh sebagai hak untuk berserikat dan menggunakan hukum.

### **10.6 Penyelesaian Persengketaan Perburuhan**

Sampai saat ini tidak ada batas waktu untuk menyelesaikan sengketa industrial. Pihak yang kalah dapat menuntut ke pengadilan, tetapi hal ini bisa makan waktu tiga tahun atau bahkan lebih. Selama masa itu, hukum tidak melindungi hak dan kewajiban kedua belah pihak. Ini sering berarti bahwa kaum buruh yang secara ekonomi lemah tidak punya pilihan lain kecuali keluar dan mencari kerja yang baru.

**Rekomendasi:**

- Sebuah pengadilan perburuhan harus didirikan untuk menyelesaikan masalah-masalah perburuhan secara efisien dan membatasi waktu proses hukum antara buruh dan pengusaha. Pengadilan perburuhan harus mampu membuat putusan yang independen, menyeluruh, dan mengikat dalam jangka waktu yang ditentukan
- Dalam proses sengketa, pengusaha masih harus memenuhi kewajibannya terhadap buruh baik ketika mereka masih mempekerjakan buruh tersebut atau tidak.

### **10.7 Buruh Anak-Anak**

Karena tingginya tingkat kemiskinan di Indonesia, banyak sekali anak-anak yang diperkerjakan walaupun sudah ada konvensi internasional untuk memastikan hak anak-anak dan melarang buruh anak-anak.

Pemerintah telah mengesahkan konvensi ILO yang mengatur batas umur buruh anak-anak dan menyediakan standar minimal untuk mengatur kondisi kerja untuk buruh anak-anak. Namun buruh anak-anak masih diperlakukan secara buruk dan kurang perlindungan kesejahteraan dan kesempatan terhadap pendidikan. Estimasi menunjukkan bahwa antara 4 -6,5 juta buruh anak-anak Indonesia yang tidak dibayar dan bekerja di bawah usia 15 tahun. Mereka tidak punya

kesempatan terhadap pendidikan dan mereka harus bekerja lebih dari jam kerja harian, dan bahkan sampai 12 jam kerja.

**Rekomendasi:**

- Buruh anak-anak hanya diizinkan setelah mereka sekolah. Pemerintah dan pengusaha harus menjamin bahwa anak-anak ini harus menerima pendidikan.
- Karena ketidakmampuan fisik anak, jam kerja mereka harus dibatasi sampai pada lima sampai enam jam perhari.
- Sebagaimana buruh perempuan, anak-anak harus menerima upah berdasarkan pekerjaan yang dilakukannya.

## **11. Proses Pembuatan Kebijakan yang Terbuka**

Hubungan perburuhan, sosial, dan ekonomi harus diatur dalam paradigma demokratisasi sebagai kekuatan yang membawa perubahan rezim dan merupakan kecenderungan masa depan. Hubungan perburuhan harus dibangun dan diartikan melalui hukum yang dirumuskan dengan partisipasi buruh.

**Rekomendasi:**

- Semua kebijakan pemerintah bertujuan memberikan manfaat bagi rakyat. Hal ini menuntut pemerintah untuk berkonsultasi secara langsung dengan rakyat sebelum merumuskan kebijakan untuk menjamin bahwa masukan mereka dijamin.
- Peran pemerintah adalah sebagai fasilitator bukan sebagai pengatur absolut dan ini harus direfleksikan dalam kebijakan dan program nasional.

## 12. Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Pada akhir 1990-an, korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) menjadi kata kunci yang menunjukkan penyakit rezim Orde Baru Presiden Soeharto. Dalam bidang ekonomi, ini berarti pengaruh buruk dari pembayaran uang yang berlebihan, baik untuk menyenangkan atau menyogok, atau sekedar untuk menyelamatkan usaha. Hal ini juga berarti dunia bisnis dengan yang wataknya dipribadikan, di mana hubungan dengan tingkat tertinggi dari kelompok penguasa elite dapat menjamin kesuksesan ekonomi.

Praktek-praktek ini memiliki pengaruh yang sangat negatif terhadap pasar. Bisnis-bisnis yang diistimewakan dan tidak efisien justru sejahtera. Hal ini merintangi perkembangan kelas pengusaha dan persepsi bisnis menjadi sangat negatif baik ditingkat nasional maupun internasional. Biaya tersembunyi bisnis menjadi sangat tinggi dan hal ini kemudian mendistorsi taksiran dan anggaran. Praktek ini menciptakan lingkungan yang korup yang mengabaikan semua lembaga hukum seperti peradilan, birokrasi, dan pemerintah.

Indonesia berada pada peringkat 85 dari 89 negara di *Corruption Perceptions Index* oleh *Transparency International* pada tahun 2000. Di mana angka “10” adalah nilai terbaik, sementara Indonesia mendapat nilai 1,7. Nilai tersebut mengaitkan persepsi mengenai derajat korupsi sebagaimana dilihat oleh kalangan bisnis, analis risiko, dan publik pada umumnya.

Korupsi ikut menyebabkan buruknya peraturan mengenai keuangan, menjadi penghalang manajemen krisis, dan persepsi mengenai korupsi menyebabkan investor kehilangan kepercayaan. KKN harus diberantas bila ekonomi Indonesia ingin berkembang. Supaya ini terjadi, struktur pembuat kebijakan ekonomi harus transparan, dengan rantai komando yang jelas di semua proses pengambilan keputusan, termasuk pengangkatan-pengangkatan. Kerusakan yang terjadi akibat KKN di negeri ini sudah tidak dapat dipahami dan karenanya harus menjadi agenda reformasi pemerintahan. Ketika sebuah negara sudah dijuluki sebagai surga penyogokan dan korupsi, negara tersebut tidak akan menjadi tempat penanaman modal yang menarik baik bagi modal internasional maupun domestik.

Akibat KKN juga berpengaruh langsung pada harga barang-barang dan jasa, baik sektor umum maupun swasta, juga pada penciptaan kesempatan pernalanaman modal dan penciptaan lapangan kerja.

Untuk membersihkan sistem ekonomi dari distorsi pasar, perubahan harus dilakukan di semua tingkatan. Ini terutama memerlukan kepastian politik dan birokrasi pada tingkat yang paling tinggi.

**Rekomendasi:**

- Peninjauan prosedur-prosedur pengangkatan semua pejabat tinggi, mulai dari eselon satu di sektor publik sampai ke dewan direktur semua Badan Usaha Milik Negara (BUMN).
- Direktur semua BUMN harus diteliti oleh komisi independen.
- Lembaga-lembaga seperti ombudsman harus diperkuat dan diberdayakan untuk melaksanakan penyelidikan menyeluruh terhadap laporan mengenai pelanggaran.
- Negara harus menyediakan insentif untuk semua perusahaan agar menjaga catatan dan rekening sehingga gambaran yang akurat tentang pajak pendapatan dan tanggung jawabnya dapat dijamin.
- Pelayanan-pelayanan pengumpulan pajak harus direformasi untuk menjamin bahwa mereka menjalankan tugas nyata yang diimbannya dengan integritas dan kekujuran.
- Sebagaimana dijelaskan pada poin 7 di atas, birokrasi harus direformasi supaya efektif dan jujur.



# Gender



# Gender

## 1. Latar Belakang

### 1.1 Gender dan Transisi Demokratis

Partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan masih sangat lemah baik pada demokrasi yang sudah mapan maupun yang baru tumbuh. Di Indonesia pun, meski perempuan mewakili sedikit lebih dari 50 persen populasi, keterwakilan mereka tidak proporsional pada semua tingkat pengaruh dan pengambilan keputusan, serta mereka tidak memiliki akses yang setara atas sumber daya dan keuntungan yang dapat diperoleh dari sumber daya itu. Ketimpangan keterwakilan demokrasi yang besar ini harus diakui dan diperbaiki.

Sementara demokrasi yang baru tumbuh sering kekurangan sumber daya yang dibutuhkan untuk membantu perempuan mengemudikan diri dalam dunia politik, kesetaraan gender sama sekali bukan hal mewah yang dapat ditangguhkan bagi negara dan masyarakat. Indonesia perlu meletakkan kesetaraan gender sebagai prioritas jika ingin berevolusi menuju demokrasi yang benar-benar berfungsi dan menyadari tujuan-tujuan sosial, politik, dan ekonominya.

Menghadapi tantangan-tantangan dan kesempatan-kesempatan dalam relasi gender sekarang juga sangat vital selama masa transisi Indonesia menuju demokrasi saat ini. Adalah juga penting untuk mengkonseptualisasikan strategi-strategi reformasi yang dibutuhkan untuk meningkatkan relasi gender dalam suasana seperti ini.

### 1.2 Tantangan untuk Gender selama Transisi menuju Demokrasi

Relasi-relasi gender sering berubah selama masa transisi demokratis. Persamaan hak dalam segala bidang adalah hal yang “alamiah” dan merupakan bagian terpadu dari berbagai tuntutan sebagian besar aktivis yang sadar masalah gender. Sebuah konstitusi dan anggaran nasional yang ramah gender adalah unsur-unsur yang dibutuhkan dalam transisi seperti itu. Unsur-unsur ini akan memastikan bahwa hukum-hukum nasional juga akan dibuat, dan semua sumber dayanya dialokasikan dengan memperhitungkan semua pihak dan tidak meninggalkan sedikit pun ruang untuk ketidaksetaraan.

Transisi di Indonesia membuka “pintu gerbang peluang” bagi perempuan. Tuntutan-tuntutan yang sebelumnya diabaikan dapat disuarakan kembali dengan kekuatan dan keyakinan yang lebih besar. Ruang politik juga lebih terbuka bagi perempuan dan bagi laki-laki serta terdapat dukungan yang terus bertambah dari dunia internasional, dalam wujud dana dan program, untuk meningkatkan

pemberdayaan dan partisipasi perempuan dalam proses demokratisasi. Tetapi relasi-relasi gender tetap sensitif dan merasuk ke dalam hubungan-hubungan sosial, agama, dan budaya, dan untuk mengubah semua itu berarti secara langsung berhadapan dengan kepentingan yang sedemikian mengakar dan sulit untuk dijangkau. Karena alasan ini, sulit bagi unsur reformasi ini untuk diprioritaskan.

Dikotomi politik terdapat hampir di belahan dunia mana pun, walaupun ada beberapa konteks yang lebih tegas daripada yang lainnya, yang mengasosiasikan apa yang disebut “isu-isu perempuan” dengan “politik remeh”. Contoh-contoh dari isu-isu ini adalah kesehatan, kesejahteraan, keluarga, dan masalah yang berhubungan dengan anak dan perawatan untuk para manula — atau singkatnya politik tentang perawatan. Sisi lain dari dikotomi ini adalah isu-isu seperti pertahanan, militer, dan kebijakan luar negeri serta anggaran nasional yang terlihat seolah-olah mewakili “politik riil”.

Dikotomi ini jelas salah dan menyesatkan. Ini salah karena perempuan sama menderitanya akibat perang, kelaparan, atau kurangnya sumber daya, dan karena laki-laki juga menjadi bagian terpadu dari keluarga, perawatan anak, dan para manula. Menyesatkan karena dikotomi ini mempengaruhi persepsi politik sampai derajat tertentu bahwa isu-isu penting untuk memajukan komunitas manusia menjadi bukan prioritas dalam agenda-agenda politik nasional.

Di tengah-tengah keruhnya masalah ekonomi dan ketidakpastian politik Indonesia saat ini, terdapat kekhawatiran bahwa tuntutan atas kesetaraan gender akan tersisihkan oleh isu-isu “riil” dari “kepentingan nasional”. Karena transisi mencakup perubahan struktur kekuasaan dan pemegang kekuasaan, ada kemungkinan lebih banyak orang yang lebih ingin mempertahankan keuntungan-keuntungan patriarkis dengan cara apa pun. Karenanya, risiko nyata bahwa isu gender akan dipinggirkan sampai “suasana sudah lebih stabil atau lebih baik”.

Dengan semua tantangan yang terpikirkan ini, kelompok kerja “Gender dan Demokratisasi” yang terdiri atas aktivis-aktivis, akademisi, dan politisi yang sudah dikenal, secara bersama-sama mendiskusikan topik-topik yang dipandang rawan untuk memastikan bahwa perempuan adalah bagian sekaligus yang akan diuntungkan dari proses demokratisasi ini. Kelompok kerja ini bersepakat bahwa diskusi dan rekomendasi-rekomendasi selanjutnya diarahkan pada “perempuan” secara khusus daripada “gender”. Bagaimanapun, kecondongan ini diadopsi karena bias gender masih sangat menguasai perempuan sehingga hak-hak, status, dan akses atas kekuasaan dan sumber daya perlu dikedepankan secara sistematis. Ini bukanlah sebuah usaha untuk menghilangkan hak dasar atau hak-hak istimewa laki-laki, menggantikan patriarki dengan matriarki. Lebih tepatnya, ini upaya untuk mengedepankan relasi gender yang seiimbang dalam konteks demokratisasi.

## 2. Strategi-Strategi Reformasi

Reformasi relasi gender penting untuk keberlanjutan transisi demokratis dan konsolidasinya dalam jangka panjang, dan lebih cepat agenda reformasi ini dilaksanakan lebih baik pula bagi prosesnya. Tetapi tantangan yang dihadapi tidak sedikit dan kompleks sehingga menentukan agenda apa saja yang seharusnya dimasukkan menjadi tugas yang tidak mudah pula. Beberapa negara di Asia, Afrika, dan Amerika Latin, yang muncul setelah bertahun-tahun dikekang oleh pemerintah otoriter, harus membangun transisi demokratis dengan kewenangan yang sama, sementara harus pula bergumul dengan tantangan-tantangan seperti kemiskinan, ketidaksetaraan, dan masalah-masalah struktural lainnya. Dari pengalaman-pengalaman mereka, beberapa pelajaran dapat dipetik. Ini meliputi:

- Target usaha. Usaha harus dilaksanakan di berbagai jajaran yang berbeda secara simultan.
- Peran kepemimpinan nasional. Agar strategi-strategi reformasi dapat efektif, pemimpin-pemimpin negara haruslah menjadi target dan mereka perlu secara tegas mendukung strategi-strategi tersebut.
- Kemitraan dengan organisasi nonpemerintahan (ornop). Harus ada keterlibatan aktif dan konsultasi dengan organisasi-organisasi nonpemerintah dan organisasi-organisasi akar rumput.
- Program-program pembangunan kapasitas. Ada kebutuhan untuk mengembangkan program-program pembangunan kapasitas yang lintas sektoral dan multi-dimensional.

Untuk Indonesia, terdapat kebutuhan untuk menyelesaikan akar masalah dan asumsi-asumsi yang membentuk peran dan tugas perempuan. Pelatihan-pelatihan kepekaan gender dan pengedepanan gender melalui pendidikan publik karenanya menjadi sangat dibutuhkan. Lebih penting lagi, rentang gender harus diakui sebagai sebuah masalah. Jika masalahnya tidak disadari, hanya sedikit yang akan melihat perlunya mencari penyelesaian. Banyak studi menunjukkan adanya perbedaan besar dalam hal pendapatan, akses untuk bekerja, kekuatan politik, pendidikan, dan bahkan perawatan kesehatan antara perempuan dan laki-laki. Perbedaan ini perlu dimunculkan dan sebab-sebabnya dijelaskan seterang-terangnya untuk memastikan perbedaan-perbedaan ini tidak dianggap sebagai hal normal dan fenomena yang bisa diterima.

Strategi-strategi efektif untuk mereformasi hubungan gender membutuhkan pengembangan kerangka kerja kebijakan yang mencakup aksi-aksi legislatif dan eksekutif, seperti juga halnya inisiatif-inisiatif untuk membangun kapasitas dan membangun kemitraan lintas sektoral dan multi-dimensional.

### 2.1 Legislatif dan Eksekutif

Bukan hal mudah untuk memastikan ada perhatian yang konsisten terhadap isu gender di tingkat eksekutif dan legislatif.

Wakil presiden Indonesia adalah perempuan, tetapi ini bukanlah jaminan bahwa pertimbangan gender menjadi arus utama di tingkat eksekutif. Yang dibutuhkan adalah cara untuk menginstitusionalisasikan sebuah bentuk “seleksi gender” pada semua isu yang dibahas di seluruh jajaran eksekutif. Reformasi struktural Jepang merupakan sebuah contoh yang berguna bagi inisiatif serupa karena reformasi struktural langsung ditujukan pada Perdana Menteri sehingga ikut terlibat dalam pertanggungjawaban atas persoalan perempuan. Isu gender kemudian menjadi arus utama dalam pengambilan keputusan dan ahli gender kemudian diintegrasikan ke dalam jajaran eksekutif.

Aksi legislatif juga dapat mendefinisikan ulang relasi gender. Di negara-negara seperti Afrika Selatan dan Guatemala, konstitusi baru mereka diakui jauh lebih peka gender daripada yang sebelumnya. Terdapat pula kebutuhan untuk memastikan proposal-proposal reformasi peka gender didesakkan melalui parlemen. Upaya ini membutuhkan waktu bertahun-tahun sebelum wakil-wakil perempuan dalam parlemen terepresentasi secara adil menurut kekuatan jumlahnya. Selain itu, pengalaman dari sejumlah negara mengindikasikan bahwa strategi-strategi berikut ini efektif dalam menciptakan lingkungan yang kondusif untuk memperbaiki partisipasi politik perempuan dan membantu legislator, baik laki-laki maupun perempuan, untuk lebih efektif dalam mengedepankan isu-isu gender:

- Menetapkan kuota jumlah perempuan dalam partai-partai politik dan parlemen.
- Melakukan *mentoring* kepada ”wajah baru” anggota parlemen oleh anggota parlemen yang lebih lama untuk membantu mereka menjadi legislator yang efektif.
- Pelatihan peka gender untuk semua anggota parlemen, perempuan dan laki-laki.
- Menciptakan aliansi lintas partai yang memiliki kesamaan perhatian atas isu gender.
- Membangun kemitraan dengan kolega-kolega laki-laki dalam partai yang sama untuk mengedepankan peraturan dan program-program peka gender.
- Memelihara kontak dengan media.
- Membangun jaringan yang erat dengan masyarakat sipil dan organisasi-organisasi yang memiliki kepentingan tertentu (kesetaraan gender).
- Membentuk pengawas gender dalam setiap komisi kebijakan dalam parlemen.
- Secara konsisten membangun jaringan dengan para pemilih dan mendengarkan kesulitan dan tuntutan mereka, kemudian membangun tanggapan-tanggapan legislatif atas hal-hal tersebut.

## 2.2 Pembangunan Kapasitas

Tujuan utama pembangunan kapasitas adalah untuk memastikan cukupnya alokasi sumber daya manusia dan fisik serta pembangunan kapasitas yang cukup, untuk memastikan bahwa isu-isu gender telah dimasukkan dalam berbagai perhatian politik, sosial, dan ekonomi. Harus ada kesediaan untuk bekerja dalam konteks budaya, sosial, dan politik dalam masyarakat. Ini juga merupakan wilayah di mana ahli-ahli internasional yang berpengalaman komparatif, menawarkan sumber daya yang dibutuhkan dan memfasilitasi atau memperantara dialog lintas sektoral, dapat menjadi sangat produktif.

### 2.2.1 Peran pendidikan

Kurikulum pendidikan di berbagai belahan dunia masih menyimpan bias gender. Gambar-gambar di buku, argumen-argumen yang dimunculkan, cerita sejarah, bahkan puisi: semuanya merupakan konfirmasi stereotip gender yang membatasi peran perempuan dalam masyarakat. Karenanya, sebuah perubahan kurikulum yang signifikan akan memiliki dampak yang nyata dalam sosialisasi kebanyakan anak, terutama bila dilakukan sejak tingkat pendidikan dasar. Untuk mencapai tujuan itu, Menteri Pendidikan perlu menjalankan program pelatihan gender pada berbagai kalangan stafnya, dari guru sampai birokrat.

Pendidikan publik tentang peran dan relasi gender juga akan memberikan kontribusi yang besar untuk mematahkan asumsi-asumsi sosial tertentu yang mengotakkan perempuan, dan untuk melawan diskriminasi. Ini akan menjadi upaya yang melelahkan terutama ketika hambatan datang dalam bentuk tuduhan-tuduhan yang telah mengakar berdasarkan budaya, tradisi, dan agama. Tetapi bagaimanapun ini upaya yang penting dalam sebuah perjalanan panjang menuju perubahan cara pikir masyarakat.

### 2.2.2 Peran budaya dan agama

Indonesia adalah negara Muslim terbesar di dunia dari tingkat populasi, dan merupakan payung dari sejumlah agama dan tradisi lainnya. Pengaruh pranata-pranata agama kemudian menjadi sangat signifikan.

Penafsiran teks agama, takhyul, dan cerita rakyat yang paling menonjol cenderung mendukung struktur sosial yang didominasi lelaki. Sebagai akibatnya, perempuan Indonesia sering dipinggirkan baik di ruang publik maupun privat. Mereka sering diberi peran sebatas pendukung, diperintah untuk patuh dan menurut, dan tugas utama mereka dilihat hanya sebatas “istri” dan “ibu”. Laki-laki dianggap sebagai “kepala keluarga”. Asumsi ini merupakan penolakan besar-besaran terhadap kesetaraan atau dalam kasus ini akses yang tidak setara terhadap pekerjaan, pendapatan, pinjaman usaha, dan pendidikan.

*Laki-laki adalah pemimpin wanita, karena Allah telah menaikkan (laki-laki) di atas (perempuan), dan karena mereka (laki-laki) telah memberikan sebagian dari kekayaan mereka. Wanita yang saleh adalah mereka yang mengikuti perintah Allah dan melindungi tubuh mereka ketika suami mereka tidak bersama mereka karena Allah sesungguhnya menjaga mereka. Sesungguhnya, perempuan yang musyuz<sup>1</sup> adalah yang ragu dan seharusnya diperingatkan dan dipukul. Dan jika mereka patuh padamu (laki-laki), janganlah ganggu mereka. Karena Allah adalah yang Maha Kuasa.*

Al Qur'an, , Surat An-Nisa', QS 4, ayat 34

*Ketika perempuan mandiri, itu akan membawa kutukan...gong, pemuda desa yang tolol, kaum sudra, perempuan...semua di antara mereka seharusnya lah dipukul.*

Tultidas, dari Kitab Ramayana

*Swargo nunut, neroko katut*  
(terjemahan literal: ke surga ikut, ke neraka turut)<sup>2</sup>

Pepatah tradisional Jawa

Dengan demikian penting untuk menempatkan para pemuka agama sebagai target pelatihan dan program-program peningkatan kesadaran yang dilangsungkan oleh negara maupun ornop, seperti halnya mengidentifikasi unsur-unsur progresif di antara mereka yang mungkin menjadi mitra potensial selama proses transisi. Mitra-mitra pemuka agama ini penting dalam upaya melegitimasi dan menjelaskan — dengan bahasa yang dimengerti oleh kebanyakan orang — kebutuhan akan pekaan gender sekaligus juga konsekuensi-konsekuensi positif dan negatif dari ketidakpekaan gender.

Hambatan sikap juga ditemukan pada berbagai tingkat dalam ideologi nasional, sistem hukum, dan bahkan dalam organisasi-organisasi yang didukung oleh pemerintah yang merupakan corong pemerintah untuk menyosialisasikan persepsi negara akan peran gender.

Sebagai contoh, organisasi-organisasi seperti Dharma Wanita, Persit Chandra Kirana, dan organisasi-organisasi para isteri lainnya di Indonesia telah mengabadikan ide bahwa perempuan hanya memainkan peran pendukung karir suami dalam struktur formal. Organisasi-organisasi ini sendiri tidak menyediakan ruang bagi perempuan dalam struktur formal.

Dalam ideologi nasional, perempuan dihadapkan pada sederetan daftar yang telah diputuskan oleh negara sebagai kualitas keperempuanan. Hal ini dapat ditemukan dalam Panca Dharma Wanita (Lima Tugas Mulia Wanita) dan 10 Program Pokok PKK

*Wanita Indonesia adalah: teman dan mitra suami, istri dan manajer rumah tangga, ibu dan pendidik bagi anak-anak, penghasil pendapatan tambahan dan pekerja sosial warga negara Indonesia — Panca Dharma Wanita*

Adapun implikasi dari ideologi kekeluargaan ini tidak hanya mengukuhkan pemunggiran perempuan dari kehidupan publik. Ideologi ini hanya menyediakan model alamiah dari hirarki dan kekuasaan, wujud keluarga patriarkis sebagai model perilaku sosial dan ketidaksetaraan dalam kepemilikan kekuasaan dan hak-hak.

Dalam konteks dan kepekaan agama di Indonesia, peran perempuan perlu dikaji kembali melalui dialog dan konsultasi yang terbuka. Para pembuat opini harus dirangkul dalam proses penyesuaian persepsi-persepsi dan perilaku-perilaku publik selama relasi gender merupakan salah satu pertimbangannya.

### 2.2.3 Peran media

Peran media sangat penting dalam meningkatkan kesadaran publik. Reaksi positif dapat diciptakan melalui program TV dan radio, khususnya telenovela, yang didesain dengan tujuan khusus yaitu menggambarkan sosok “progresif” perempuan yang bekerja, atau politisi perempuan, atau bahkan sekedar menginformasikan kepada perempuan hak-hak mereka. Cara yang sama, yaitu dengan menggunakan teater rakyat, dan pada beberapa kasus dengan cerita sejarah secara lisan, ataupun narasi dari cerita bertema erat kaitannya dengan gender, adalah cara yang sukses ditempuh di beberapa daerah seperti di Timur Tengah dan Amerika Latin dalam mempromosikan sosok positif perempuan.

Media juga memainkan peran dalam meningkatkan partisipasi politik perempuan. Memberitahukan kepada khalayak siapa yang sedang mencalonkan diri dalam posisi politik dan agenda yang mereka kedepankan, dapat merupakan bentuk hubungan massa yang efektif bagi politisi mana pun, tetapi khususnya bagi perempuan. Media dapat memberikan pelayanan fundamental untuk mempromosikan kesadaran publik dengan menyediakan waktu tayang yang cukup untuk memperkenalkan politisi perempuan ke publik dan dengan mendidik publik mengenai manfaat dari partisipasi politik.

Pekerja media sendiri perlu memperoleh pelatihan yang memperhatikan gender karena mereka ini juga sangat rentan terhadap stereotip gender. Dengan demikian, ada kebutuhan untuk menjangkau dan menyediakan sektor yang penting ini dengan pelatihan, informasi, dan sumber daya lain yang cukup.

#### 2.2.4 Menjembatani dan mengkonsolidasikan kemitraan

Apa yang secara harfiah disebut sebagai “memunculkan transisi demokrasi” bukan sekedar diinginkan tetapi juga perlu untuk memilih dan bekerja dengan mitra yang luas. Bagi pemerintah, menciptakan kemitraan dengan ornop tertentu memungkinkannya untuk mendelegasikan sebagian tanggung jawab dan mempergunakan dengan lebih baik kemungkinan sumber dayanya yang sedikit sambil tetap berada dalam alur yang sama. Sementara itu, bagi ornop, ada perasaan umum bahwa bekerja sama dengan pemerintah mengukuhkan legitimasi mereka, memberikan peluang untuk memperluas wilayah jangkau, dan memperoleh dukungan yang cukup untuk meluluskan proyek-proyek mereka. Ini semua sah dalam konteks di mana masyarakat sipil diperbolehkan berfungsi secara bebas dan tanpa manipulasi dan tekanan pemerintah.

Tetapi kemitraan juga sah karena masing-masing dapat berkonsentrasi pada bidang terbaik yang dapat mereka lakukan dan karena itu dapat memperoleh kegunaan optimal dari sumber daya yang ada sambil meminimalkan kemungkinan terjadinya duplikasi. Sebagai contoh, isu tentang kekerasan perempuan membuka ruang bagi kelompok kerja tentang kekerasan terhadap perempuan untuk membangun aliansi dengan organisasi-organisasi lainnya dalam bidang resolusi konflik, dan ini pada gilirannya akan membantu mendorong kebijakan pemerintah. Aliansi kreatif ini juga akan memperkuat hubungan dalam membangun kebijakan resolusi konflik.

Perwakilan dan kemitraan yang luas juga penting jika perubahan yang akan terjadi menjadi kontroversial dan mungkin meninggalkan kesan buruk pada pihak-pihak yang tidak terlibat di dalamnya. Ini sebuah hal yang harus dihindari

se bisa mungkin.

Karena isu gender adalah bagian dan bungkus dari setiap aspek kehidupan manusia, penting untuk menanamkan kembali pemahaman bahwa aliansi antarsektor-sektor yang berbeda adalah sama-sama menguntungkan dan sesungguhnya juga diperlukan.

### **3. Agenda Reformasi: Rekomendasi untuk Perubahan**

#### **3.1 Hak-Hak Perempuan dan Hukum**

##### **3.1.1 Hak perempuan adalah hak asasi manusia**

Prinsip-prinsip hak asasi manusia adalah universal dan tanpa pengecualian, tidak dapat dipisahkan, dan saling tergantung, dan hak asasi manusia penting bagi partisipasi dalam kehidupan sosial dan komunitas. Perempuan seharusnya juga menikmati hak-hak ini, tetapi agar ini dapat terjadi perilaku-perilaku dan persepsi-persepsi sosial tentang status perempuan di Indonesia perlu untuk diubah terlebih dahulu.

Karena perempuan juga menghadapi risiko yang sama seperti halnya laki-laki dan memprotes rezim Soeharto pada 1998, dan berdemonstrasi melawan institusi militer yang melakukan kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia, maka mereka seharusnya juga menikmati kebebasan yang sama seperti mitra mereka yang laki-laki. Ini mencakup hak-hak sipil dan politik, hak ekonomi dan sosial, dan lebih penting lagi hak untuk bebas dari segala bentuk kekerasan baik di ruang publik maupun domestik.

Indonesia telah menandatangani beberapa konvensi internasional yang memberikan dasar kuat untuk membangun kebijakan undang-undang. Pada 1984, Indonesia meratifikasi Konvensi PBB untuk Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) dan kemudian Konvensi No. 100 Organisasi Buruh Internasional (ILO) yang mengisyaratkan pembayaran yang sama untuk pekerjaan yang sama. Pada Februari 2000, Indonesia menjadi negara Asia Tenggara pertama yang menandatangani protokol Konvensi PBB untuk Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan.

Bagaimanapun, penandatanganan dan deklarasi-deklarasi tidaklah langsung diterjemahkan ke dalam aksi. Memastikan bahwa perempuan juga akan menikmati hak-hak sebagaimana yang telah disebutkan dalam konvensi-konvensi internasional adalah tugas yang bukan main melelahkan. Pada pertemuan “Beijing Plus 5” di New York tahun 2000, dari komite yang beranggotakan lebih dari 189 negara yang telah menandatangi CEDAW, hanya enam yang telah melakukan aksi-aksi yang memadai yang bisa dipandang “merujuk pada konvensi”. Di Indonesia, ornop dan komunitas internasional secara aktif mendukung CEDAW.

Adapun yang masih dirasakan kurang adalah kesadaran publik terhadap hak-hak yang diadvokasi di dalam CEDAW. Sementara pendidikan publik adalah penting, para pemimpin juga memikul tanggung jawab untuk mempromosikan hak-hak perempuan, dalam konteks mempromosikan kesetaraan hak.

Contoh yang baik dapat dilihat di Afrika Selatan dan India, di mana peninjauan ulang dan amandemen konstitusi dilakukan untuk memastikan bahwa kesetaraan hak dituliskan dan dijamin dalam konstitusi. Di Afrika Selatan, negosiasi-negosiasi menuju konstitusi baru memberikan landasan bagi dimasukkannya tuntutan-tuntutan perempuan. Pada 1992, Koalisi Nasional Perempuan mengedepankan tuntutan-tuntutan yang dikenal sebagai Piagam Perempuan untuk Kesetaraan yang Efektif. Ini wujud konkret dari tuntutan-tuntutan perempuan dan digunakan untuk tujuan advokasi dan lobi.

Kelompok-kelompok perempuan juga mengeluarkan dokumen-dokumen serupa dengan perubahan-perubahan spesifik bagi konstitusi yang ada sekarang untuk menjamin dan menjaga kesetaraan gender. Meskipun demikian, masih terlalu sedikit politisi yang sedang berkuasa yang juga bersedia mendukung dan mendorong amandemen-amandemen tersebut.

Rekomendasi kuat yang dibuat menyarankan agar Indonesia mengadopsi program tindakan afirmatif (*affirmative action*). Tindakan afirmatif dilihat sebagai cara untuk memperbaiki ketidakseimbangan gender dalam masyarakat yang ada saat ini dan memberikan kepada perempuan hak-hak yang selama ini dinegasikan. Meskipun ini masih dianggap sebagai rekomendasi yang kontroversial, kelompok kerja merasa rekomendasi ini akan menjadi yang paling efektif.

Tantangan terhadap tindakan afirmatif ini telah diantisipasi dan dalam beberapa kasus telah dikedepankan. Beberapa dari argumen-argumen yang lebih berapi-api yang telah diantisipasi adalah pertama-tama bahwa perempuan akan mendapatkan posisi istimewa dan laki-laki akan kehilangan semua kesempatan yang ada, dan kedua bahwa akan tercipta preseden bagi kelompok-kelompok dan sektor-sektor lainnya yang bisa menyatakan bahwa mereka mengalami diskriminasi dan menuntut tindakan afirmatif untuk mereka juga.

Opsi yang ada kemudian adalah dengan mengusulkan adanya program-program aksi afirmatif yang diikuti mekanisme pengawasan dan peninjauan ulang terhadap kerangka waktu untuk memastikan pencapaian target dan tujuan. Ini akan memastikan bahwa sistem tersebut tidak mengukuhkan diri sendiri dan tidak serta-merta membuka peluang terciptanya kelompok-kelompok

elite di antara mereka yang paling mungkin menikmati akses atas diskriminasi positif tersebut. Program-program tindakan afirmatif harus dibentuk untuk memperbaiki ketidakseimbangan gender dan tidak hanya ditujukan bagi kepentingan perempuan saja.

**Rekomendasi:**

- Menggunakan CEDAW sebagai fondasi hak-hak perempuan.
- Membentuk komisi dalam parlemen yang terdiri atas berbagai disiplin, bersama-sama dengan para penasihat ahli dari jaringan masyarakat sipil. Tanggung jawab komisi ini adalah menganalisis peraturan yang ada dan mengidentifikasi jarak dan kesenjangan terhadap CEDAW. Menjadi tanggung jawab komisi untuk kemudian merumuskan kebijakan-kebijakan konkret dan amandemen undang-undang serta mengusulkannya kepada parlemen.
- Menjamin konstitusi bersifat anti-diskriminasi dan menghadirkan kesetaraan gender.
- Memperluas wacana nasional tentang peninjauan ulang terhadap konstitusi untuk memasukkan perempuan dalam proses negosiasi, sehingga peninjauan ulang dan proses amandemen tersebut menjadi lebih inklusif. Kemungkinannya adalah untuk membentuk sebuah komisi untuk meninjau ulang konstitusi dengan kuota 33 persen anggota perempuan.
- Menyelenggarakan satu atau lebih konferensi-konferensi nasional untuk menyatukan aktor-aktor terkait yang dapat mendiskusikan tantangan-tantangan terkini terhadap proses peninjauan ulang yang konstitusional. Hasil pertemuan-pertemuan ini seharusnya dapat berupa rekomendasi-rekomendasi konkret bagi para pengambil kebijakan, bersama-sama menyetujui syarat-syarat evaluasi dari proses tersebut dan kerangka waktu yang spesifik untuk memastikan keberhasilan tujuan. Liputan media yang maksimal atas kegiatan ini perlu dan dapat dipastikan dengan mengundang para pengambil kebijakan utama di Indonesia dan/atau kaum sepuh yang terkenal secara internasional.
- Menyediakan program-program tindakan afirmatif yang didukung oleh sebuah dewan pengawas, dengan opsi peninjauan ulang oleh publik dan penyesuaian program setiap lima tahun.
- Kelompok kerja ini merekomendasikan bahwa dalam jangka waktu lima tahun semua opsi dan rekomendasi ini dapat dituliskan dalam dokumen resmi, dan memiliki rentang waktu 10 tahun untuk mengawasi efektivitas dari proses tersebut.

### 3.1.2 Kesetaraan perempuan di hadapan hukum

Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, Pasal 27 menyebutkan bahwa “setiap

warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum". Namun, hukum itu sendiri seringkali diskriminatif. Sebagai contoh, hukum perkawinan dan upah menunjukkan bagaimana asumsi-asumsi sosial yang ada, seperti bahwa laki-laki adalah "pencari nafkah utama" dan "kepala keluarga", telah ikut menimbulkan hambatan-hambatan struktural yang harus dihadapi perempuan:

- UU Perkawinan, pasal 31, paragraf 3, mendefinisikan suami sebagai kepala keluarga dan istri sebagai pengurus rumah tangga.
- UU Perkawinan, pasal 34, paragraf 1, yang juga merujuk pada tugas laki-laki sebagai pencari nafkah utama dan perempuan sebagai pengurus rumah tangga.
- Buletin Kementerian Tenaga Kerja, No. 7/1990 tentang upah, yang memasukkan definisi "tunjangan tetap" sebagai tunjangan untuk istri dan anak.

Kelompok kerja ini juga merasa bahwa "kesetaraan di hadapan hukum" sering tidak diikuti oleh "kesetaraan di dalam hasil dan kesempatan". Salah satu alasannya adalah dalam pengadilan tidak ada perwakilan yang cukup. Merujuk pada data statistik terakhir, di pengadilan negeri hanya seperempat saja jumlah hakim perempuan dari seluruh hakim yang ada dan sekitar sepersepuluhnya di Mahkamah Agung. Hal lain adalah masih kurangnya kesadaran gender di jajaran pengadilan. Kasus-kasus di pengadilan, argumen, dan keputusan cenderung sangat konservatif dalam melihat peran perempuan di masyarakat.

Satu contoh yang terlihat dengan jelas adalah penanganan terhadap kasus perkosaan. Terlihat kurangnya kepekaan terhadap gender di samping faktor budaya akan rasa malu. Sebagai akibatnya, jumlah nyata kasus-kasus perkosaan tidak pernah diketahui. Para polisi kelihatan masih sangat tidak berketrampilan untuk menghadapi kasus-kasus perkosaan. Kasus-kasus ini seringkali ditangani dengan sangat buruk sehingga laporan polisi sendiri pun sama traumatisnya dengan kekerasan yang terjadi terhadap korban. Karena itu, pelatihan dibutuhkan bagi polisi yang berhadapan langsung dengan kejahatan serupa itu di mana mayoritas korbannya perempuan. Isu lainnya adalah kekerasan di dalam rumah tangga.

Hukum harusnya mengakui adanya kebutuhan khusus perempuan dan adanya diskriminasi yang hebat yang mereka alami. Ini sangat penting terutama di bidang kekerasan terhadap perempuan yang akan dibahas lebih lanjut dalam poin 3.7 di bawah.

Bukti-bukti "*informal*" juga menunjukkan bagaimana hukum memberikan hasil yang berbeda tergantung gender. Satu contoh adalah sebuah peristiwa yang terjadi saat berlangsung diskusi dengan para jaksa di mana seorang pekerja ornop menjabarkan bagaimana saat perempuan hadir di pengadilan, jaksa akan menggunakan terutama referensi agama mengenai tanggung jawab dan hak-hak

istimewa yang mereka miliki. Jika laki-laki yang hadir di pengadilan, argumen yang diberikan jauh bersifat lebih legalistik. “Jika Anda menggunakan argumen agama untuk perempuan, mengapa pada laki-laki tidak diajukan pertanyaan yang sama?” pekerja ornop perempuan itu bertanya. Tidak ada jawaban, tetapi mudah-mudahan, ia menambahkan, tumbuh kesadaran.

#### Rekomendasi:

- Meninjau dan menuliskan ulang hukum yang ada sekarang untuk memunculkan pasal-pasal atau ayat-ayat yang secara jelas mendiskriminasikan perempuan
- Menambah jumlah pengacara perempuan
- Menambah jumlah hakim perempuan di setiap tingkat pengadilan. Menyediakan pelatihan peka gender bagi para pekerja pengadilan yang ada di masa ini
- Menyediakan hukum-hukum yang melindungi perempuan dari kekerasan — negara maupun rumah tangga.

### 3.2 Perempuan di Tampuk Kekuasaan dan Pengambilan Keputusan

Menurut laporan PBB untuk Konferensi Dunia Keempat tentang Perempuan di Beijing pada 1995, “Tidak ada satu pun bidang yang jurang kesetaraan antara perempuan dan laki-laki secara *de jure* maupun *de facto*-nya lebih besar daripada bidang pengambilan keputusan”.

Di Indonesia, meski jumlah perempuan lebih dari setengah populasi dan lebih dari 50 persen dari pemilih yang terdaftar dalam pemilu 1999, perempuan hanya menempati persentase yang kecil sekali pada posisi-posisi kebijakan yang penting dan dalam pengambilan keputusan.

Indonesia menempati posisi 109 dalam Indeks Pembangunan Manusia (HDI) 2000 berdasarkan partisipasi politik perempuan, dari 174 negara yang disurvei.

Pada 1997, persentase anggota parle-



men perempuan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sekitar 12,47 persen and 11,4 persen. Beberapa pihak berpendapat bahwa kebanyakan di antara para perempuan ini ditunjuk sebagai anggota perwakilan, seringkali pula merupakan sanak keluarga dari elite politik.

Pemilu bebas pertama pada tahun 1999 menunjukkan jatuhnya perwakilan perempuan menjadi 8,6 persen di MPR, dan 8,8 persen di DPR. Sementara semua persentase perwakilan menurun, pemilu ini berhasil meningkat jumlah dari mereka yang secara langsung dipilih.

#### Jumlah perempuan di badan legislatif negara (2000)

	Perempuan	Laki-laki	Persen
Majelis Permusyawaratan Rakyat	60	660	8,6
Dewan Perwakilan Rakyat	43	457	8,8
Mahkamah Agung	7	40	14,89
Badan Pemeriksa Keuangan	0	7	0
Dewan Pertimbangan Agung	2	43	4,44

Kecenderungan partisipasi yang rendah juga tercermin di semua kantor publik dan di dalam pelayanan masyarakat. Dari tingkat terendah pegawai negeri Indonesia, Eselon IV sampai yang tertinggi, Eselon I, kurang dari 20 persen perempuan yang menjadi bagian dalam jajaran pelayanan ini. Mereka hanya 17 persen dari pegawai negeri di eselon IV dan kurang dari 4,5 persen yang menjadi birokrat-birokrat tinggi.

Sekali lagi, budaya dan agama memainkan peran yang besar. Konsep “kekuasaan” secara tradisional diasosiasikan dengan maskulinitas. Selama Orde Baru, persepsi tentang kekuasaan ini disosialisasikan dengan menggebu-gebu untuk mengkonsolidasikan pemerintahan otoriter dan didominasi oleh militer. Ini berarti hanya terdapat sedikit sekali kesempatan bagi perempuan untuk bertindak secara mandiri dan sedikit pula keberpihakan kepada mereka. Secara sosial berarti bahwa untuk menjadi efektif secara politis harus lebih sedikit perempuan di dalamnya.

Hal ini jelas memiliki implikasi politik. Pada saat menjelang pemilu 1999, “ancaman” Megawati Soekarnoputri, seorang perempuan, untuk terpilih menjadi presiden, menimbulkan reaksi negatif dari banyak pemimpin agama. Beberapa bahkan ada yang secara terang-terangan menyatakan bahwa perempuan tidak dapat menjadi presiden Indonesia.

Di tingkat pemerintahan yang lebih rendah, perwakilan perempuan bahkan lebih rendah lagi. Selama 1990-an, hanya 1,4 persen kepala desa dari 670.000

desa adalah perempuan.

Menambah jumlah perempuan yang ada di dalam badan-badan keputusan dan pembuatan kebijakan bisa membantu banyak dalam memperbaiki partisipasi politik perempuan. Strategi-strategi yang dapat menghasilkan dengan segera perbaikan perwakilan politik perempuan adalah sistem kuota dan program-program tindakan afirmatif lainnya.

Kelompok kerja ini telah mengemukakan bahwa jika sistem pemilu Indonesia adalah salah satu bentuk pemilu dengan sistem distrik, kesempatan bagi perempuan akan menjadi lebih besar. Namun hal tersebut sama sekali tidak mengurangi kekuatan dari sistem paternalistik.

Di tingkat kementerian, kelompok kerja ini juga menunjukkan adanya kementerian yang “tipikal milik perempuan” seperti Departemen Pendidikan dan Departemen Kesehatan. Feminisasi jabatan-jabatan dalam kabinet telah diperluas sampai pada posisi seperti Menteri Sosial dan Menteri Urusan Peranan Perempuan, yang baru-baru ini telah diganti menjadi Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan. Hal ini mengukuhkan persepsi tentang peran dan tanggung jawab tertentu perempuan.

#### **Rekomendasi:**

- Partai-partai politik mengambil kepemimpinan dalam memperkenalkan sistem kuota untuk meningkatkan jumlah perempuan dalam pemilu mendatang.
- Menyesuaikan peraturan-peraturan dan prosedur-prosedur dalam pranata yang menciptakan suasana yang lebih netral gender.
- Menyediakan pelatihan bagi anggota parlemen yang ada saat ini untuk menjadikan mereka lebih efektif dan sekaligus menjadi contoh penyambung aspirasi yang baik.
- Pelatihan haruslah ditujukan pada aspek-aspek khusus seperti presentasi, dampak bahasa, jaringan dengan media, dan dalam mengawasi anggota baru dalam parlemen.
- Menyediakan pelatihan peka gender bagi anggota parlemen laki-laki.
- Memastikan keberadaan perwakilan perempuan dan perspektif gender dalam seluruh proses pembuatan kebijakan.

#### **3.3 Mekanisme Institusional untuk Mengedepankan Perempuan**

Mekanisme negara yang utama untuk memajukan perempuan adalah Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan. Namun cara ini pun telah dikeluhkan kemampuannya karena kementerian negara tidak memiliki alokasi anggaran

ataupun kekuasaan riil pembuatan kebijakan. Saat ini, kurang dari setengah persen anggaran nasional yang dialokasikan khusus untuk perempuan.

*Gender mainstreaming* (arus utama gender) di semua departemen telah dimulai tetapi masih di tingkat yang sangat dini. Ini perlu dipercepat dan didukung oleh masyarakat meski dampaknya perlu juga diawasi. Untuk itu dibutuhkan pelatihan dan ahli-ahli untuk menilai kemajuan program-program itu.

Kelompok kerja juga menunjukkan bahwa kewajiban *gender mainstreaming* telah tertulis sebagai mandat dari masing-masing menteri, tetapi kesadaran yang ada masih sangat sedikit dan juga tidak digunakan untuk mendorong kesetaraan gender.

Mekanisme kepranataan untuk memastikan kesetaraan gender juga perlu dimasukkan dalam peraturan otonomi daerah.

#### **Rekomendasi :**

- Meningkatkan kekuasaan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan termasuk kekuasaan dalam pembuatan kebijakan.
- Menunjuk penasihat khusus gender bagi presiden, yang mungkin saja adalah Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, untuk memastikan akses dan tanggung jawab yang konsisten pada lembaga tertinggi pembuat kebijakan di negara ini terhadap isu gender.
- Meningkatkan alokasi anggaran untuk kementerian negara untuk memastikan kementeritaan tersebut dapat dimanfaatkan secara efektif dengan melaksanakan program-program gendernya.
- Mempercepat *gender mainstreaming* dalam departemen-departemen, khususnya di daerah-daerah.
- *Gender-mainstreaming* di semua cetak biru pemerintah (Rencana Induk Pembangunan Nasional (RIPNAS) dan Program Pembangunan Nasional (PROOPENAS)) untuk memastikan adanya kepekaan gender pada rekomendasi-rekomendasi kebijakan dan implementasinya.
- Menciptakan dan memperkuat mekanisme nasional dengan lembaga pemerintah lainnya dan lembaga nonpermerintah untuk memastikan pengawasan terhadap *gender mainstreaming*, misalnya dengan menciptakan komisi nasional untuk kesetaraan gender yang memiliki kewenangan untuk mengkritisi dan merekomendasikan alternatif-alternatif kebijakan.

#### **3.4 Perempuan, Kemiskinan dan Ekonomi**

Ketidaksetaraan gender di bidang sosial dan budaya berdampak pada hak dasar dan hak istimewa perempuan atas ekonomi. Menurut Laporan Pembangunan Manusia UNDP 2000, perempuan Indonesia merupakan 54,5 persen dari angkatan kerja dalam bidang produksi barang dan jasa pada 1999. Namun,

angka-angka pekerja dari pelayanan sipil menunjukkan bahwa perempuan cenderung menjadi pekerja-pekerja yang kebanyakan memperoleh gaji rendah dan posisi rendah pula. Akar permasalahannya adalah terdapatnya asumsi bahwa hanya pria yang menjadi pencari nafkah utama keluarga, sebuah asumsi yang kemudian mencerminkan skala gaji, pembuatan dan pemutusan hubungan kerja, kesempatan untuk memperoleh promosi, dan hak-hak untuk memperoleh tunjangan. Tunjangan ini didasarkan atas jumlah anggota keluarga yang menjadi tanggungan pekerja, yang secara jelas didefinisikan sebagai “istri dan anak-anak”.

Meskipun demikian, dari Badan Pusat Statistik diketahui bahwa asumsi “kepala rumah tangga” tidak mencerminkan realita sebenarnya:

**Persentase distribusi kepala keluarga berdasarkan status perkawinan**

	<b>Perempuan</b>	<b>Laki-laki</b>
Belum Menikah	9,85	2,42
Menikah	7,85	94,85
Cerai	13,77	0,56
Janda	68,53	2,17

**Persentase distribusi kepala keluarga berdasarkan usia**

	<b>Perempuan</b>	<b>Laki-laki</b>
< 25	6,46	3,31
25 – 44	22,55	53,95
45 – 59	33,80	28,32
60+	37,19	14,43

Hanya dalam parameter tertentu, yang memasukkan status perkawinan dengan kelompok usia tertentu, yang menunjukkan jumlah laki-laki lebih banyak daripada perempuan. Secara proporsional, lebih banyak perempuan yang menjadi kepala rumah tangga bagi keluarga yang orang tua tunggal dan di antara perempuan

yang lebih tua. Asumsi bahwa selalu laki-laki yang menjadi kepala keluarga memberikan efek negatif kepada kesejahteraan ekonomi dari keluarga-keluarga di mana perempuan justru memainkan peran tersebut.

Industrialisasi di Indonesia membuka kesempatan untuk mempekerjakan perempuan di pabrik-pabrik di daerah pedesaan, tetapi masuknya perempuan dalam bidang industri manufaktur sama sekali tidak menjadi pertanda bahwa terdapat kesetaraan gender. Biasanya, perempuan hanya memperoleh pendapatan 60-70 persen dari total pendapatan laki-laki pada pekerjaan yang hampir sama. Tenaga kerja perempuan lebih disenangi perusahaan karena mereka dianggap lebih patuh. Sementara itu, para manajer cenderung laki-laki. Indonesia telah menandatangani konvensi internasional yang menjamin kesamaan bayaran dan hak-hak tertentu perempuan yang ada dalam peraturan-peraturan nasional, tetapi ini seringkali tidak diacuhkan.

**Rata-rata pendapatan bulanan/upah bersih (rupiah) berdasarkan area, tipe dan jenis kelamin**

Area	Perempuan	Laki-laki	Laki-laki+ Perem-
Kota	219.398	322.168	288.498
Desa	137.127	207.335	186.753
Kota+ Desa	183.042	266.826	240.732

Kelompok kerja ini juga menggarisbawahi faktor-faktor berikut ini yang telah menghalangi keterlibatan perempuan dalam pembangunan ekonomi.

- Kurangnya akses atas kredit usaha.
- Adanya penerimaan sosial terhadap perbedaan upah antara laki-laki dan perempuan untuk posisi yang sama, termasuk hak-hak atas tunjangan bagi kebutuhan rumah tangga.
- Keberadaan banyak pekerjaan yang mengacu pada gender tertentu seperti perawat, juru tulis, pelayan, buruh bagi perempuan, dokter, penyelia (*supervisor*) dan manajer untuk laki-laki.
- Rendahnya jumlah perempuan di posisi manajerial.
- Banyaknya perempuan di sektor informal yang tidak dilindungi oleh hukum.
- UU No. 1/1951 melarang perempuan bekerja di pertambangan, mengoperasikan peralatan berat, bekerja di bawah tanah dan di malam hari. Pengecualian dapat dilakukan hanya jika pekerjaan tersebut “bermanfaat untuk kepentingan umum”, seperti menjadi perawat di rumah sakit.

Pekerjaan-pekerjaan tertentu didefinisikan sebagai “kerja perempuan”, sementara

yang lainnya didominasi oleh laki-laki. Hal ini juga memberikan kontribusi pada perbedaan upah antara laki-laki dan perempuan. Sebagai tambahan, kerja perempuan telah dikomodifikasi sebagai kerja dengan upah rendah. Ini berlaku tidak hanya di industri manufaktur tetapi juga di sektor kerja migran. Ribuan perempuan Indonesia bekerja di luar negeri sebagai pembantu rumah tangga dan memberikan kontribusi kepada pendapatan negara melalui uang yang mereka kirimkan ke rumah, tetapi mereka hanya menerima sedikit atau bahkan tidak ada sama sekali bantuan sosial dan perlindungan hukum dari negara.

Pada masa krisis ekonomi, dalam konteks globalisasi dan krisis Asia yang melebar, perdagangan perempuan Indonesia kian menjadi masalah yang serius. Adapun kelompok yang paling rentan adalah buruh migran, atau TKW (tenaga kerja wanita), yang harus bekerja tanpa akses ke keluarga atau ikatan dan dukungan komunitas dan juga potensial untuk menghadapi kekerasan seksual oleh majikan mereka.

Kontribusi perempuan di sektor informal haruslah diakui keberadaannya. Selama krisis ekonomi berlangsung, sektor informal yang menyangga seluruh ekonomi yang tersisa dengan menyediakan barang dan jasa ketika jalur-jalur formal distribusi yang ada selama ini menderita efek dari krisis tersebut. Meskipun demikian, nilai tambah dari sektor informal ini tidak pernah diperhitungkan. Karenanya, kontribusi nyata perempuan dalam ekonomi tidak pernah dihargai.

Sebagai tambahan atas kesulitan yang dihadapi perempuan di sektor informal, program-program pemerintah untuk membantu usaha kecil lebih berguna bagi laki-laki daripada perempuan. Inisiatif peningkatan pendapatan di banyak negara juga gagal dalam menargetkan dan membantu perempuan.

#### **Rekomendasi:**

- Meninjau ulang skala upah untuk pelayanan publik dan mendorong sektor swasta untuk melakukan hal yang sama
- Me-evaluasi ulang kualifikasi untuk memperoleh “tunjangan”.
- Melaksanakan konvensi internasional tentang “upah sama untuk kerja yang sama”
- Mengakui kontribusi ekonomi perempuan di sektor informal dalam laporan keuangan.
- Rencana penghapusan kemiskinan harus dianalisis dan diformulasikan dengan perspektif gender

*sambungan*

- Menyediakan kredit kecil/mudah kepada perempuan, khususnya untuk sektor usaha kecil dan menengah.
- Menyediakan program-program pelatihan kerja yang lebih baik untuk meningkatkan ketrampilan.
- Membentuk peraturan yang melarang diskriminasi dalam pembentukan dan pemutusan hubungan kerja.
- Menyediakan perlindungan sosial dan legal untuk para buruh migran untuk memperbaiki kondisi kerja.

### 3.5 Perempuan, Pendidikan dan Pelatihan

Seringkali disesalkan bahwa ketika keluarga harus memilih untuk menyekolahkan laki-laki atau perempuan, maka laka-lakilah yang dipilih. Statistik menunjukkan bahwa meskipun jumlah anak laki-laki dan perempuan yang ada di pendidikan dasar hampir setara — 58 persen perempuan dan 64 persen laki-laki — tidak demikian kondisinya untuk pendidikan tinggi. Buku teks dan kurikulum juga masih mengandung nilai-nilai ketidaksetaraan gender melalui gambar-gambar dan naskah-naskah yang ada. Ini sekali lagi adalah upaya pengukuhan persepsi konservatif tentang peran dan relasi gender.

Secara keseluruhan tingkat melek huruf bagi perempuan adalah 77 persen dan 89 persen untuk laki-laki. Di universitas, bidang-bidang studi juga sudah mengalami “feminisasi”. Perempuan cenderung untuk mempelajari ilmu-ilmu sosial sementara “ilmu-ilmu sulit” didominasi oleh laki-laki. Meski ini tidak merupakan kasus yang khas Indonesia, perempuan seharusnya didorong untuk juga terjun ke studi-studi teknis. Bahkan yang lebih penting, adalah untuk mendorong sarjana perempuan untuk ikut serta dalam sektor kerja formal, daripada sekedar mengikuti skenario umum yaitu menikah dan keluar dari angkatan kerja formal.

Statistik resmi yang membandingkan tingkat pendidikan dengan penghasilan yang diperoleh menunjukkan bahwa semakin tinggi pendidikan, semakin kecil jurang perbedaan pendapatan antara laki-laki dan perempuan. Sementara angka-angka tersebut tidak menunjukkan apakah perempuan dan laki-laki memperoleh gaji yang sama untuk pekerjaan yang sama, ia mengindikasikan adanya hubungan antara pendidikan dan upah yang diterima.

**G e n d e r**

**Rata-rata penghasilan bulanan/ upah bersih (rupiah) berdasarkan tingkat pendidikan dan jenis kelamin**

Tingkat Pendidikan						
	Kota Perem- puan	Laki- laki	Desa Perem- puan	Laki- laki	Kota + Desa Perem- puan	Laki- laki
Tidak pernah/ belum sekolah	82.341	149.700	69.783	130.861	73.219	134.772
Tidak/belum menyelesaikan	97.973	182.829	78.478	153.499	85.119	161.870
sekolah Sekolah	121.771	235.921	99.151	178.653	108.769	199.044
Dasar Sekolah Menengah	166.476	243.091	134.363	209.628	156.011	228.908
Pertama Sekolah	190.474	274.942	174.454	238.049	185.494	259.681
Kejuruan Sekolah Menengah	247.046	338.527	279.934	262.097	253.750	319.370
Umum Sekolah Menengah	261.578	345.048	268.229	318.532	264.007	335.034
Kejuruan						
Diploma I/II	334.638	417.342	302.853	368.581	323.548	395.187
Diploma III	393.156	566.473	291.080	401.132	376.512	530.552
Diploma IV	452.237	634.569	260.567	428.059	420.698	598.372
<b>Total</b>	<b>219.398</b>	<b>322.168</b>	<b>137.127</b>	<b>207.335</b>	<b>183.042</b>	<b>266.826</b>

### Rekomendasi :

- Meninjau ulang buku teks sekolah untuk menghapuskan bias gender atau implikasi diskriminasi lainnya.
- Melaksanakan kuota atau tindakan afirmatif terhadap jumlah anak perempuan di sekolah.
- Menyediakan sumber daya yang tepat dan cukup untuk melatih dan mendidik perempuan dan anak perempuan.

### 3.6 Perempuan dan Kesehatan

Perempuan Indonesia masih menghadapi tingkat kematian bayi yang tinggi yaitu, 390 per 100.000 kelahiran. Kelompok kerja ini merasa bahwa penting untuk memiliki pelayanan kesehatan yang semakin baik kualitas dan semakin dapat diakses. Ini termasuk penyediaan kebutuhan-kebutuhan praktis seperti akses pada air bersih.

### Rekomendasi:

- Menyediakan akses yang setara untuk pelayanan kesehatan yang baik.
- Meningkatkan kesadaran kesehatan melalui kampanye media yang intensif
- Mengadakan penelitian mengenai kemungkinan skema asuransi kesehatan berbasis komunitas. Ini dapat dilakukan dengan menggunakan metode tradisional tabungan kelompok atau pengadaan sumbangan khusus untuk perawatan bagi mereka yang sakit.
- Mengikutsertakan komunitas bisnis untuk ikut mendanai, bersama-sama dengan pemerintah, pola kesehatan di berbagai desa yang berbeda. Dengan cara ini, bisnis memperoleh pengakuan lebih di tingkat komunitas dan pemerintah memperoleh bantuan finansial untuk inisiatif lokal.

### 3.7 Kekerasan terhadap Perempuan dan Konflik Bersenjata

Konflik adalah sebuah konteks di mana perempuan dan laki-laki sama-sama mengalami kerugian besar. Untuk perempuan, kekhawatiran yang ada termasuk terhadap tindakan-tindakan kekerasan terhadap mereka dan keluarga mereka dan akibat-akibat lain termasuk hilangnya sumber nafkah, rumah, dan keluarga. Ketidakmampuan mencari sumber keadilan semakin melipatgandakan ketidakamanan bagi mereka. Tak mengherankan lagi mendengar bahwa perempuan secara khusus menjadi target korban dalam konflik. Adalah juga sama

jelasnya bahwa perempuan dapat dimobilisasi sebagai para pejuang di dalam konflik. Sebagai tambahan, berbagai studi mengindikasikan bahwa di dalam masyarakat berkonflik, insiden-insiden kekerasan dalam rumah tangga terus meningkat. Secara keseluruhan, semua situasi ini menjadi satu lagi tantangan gender yang harus dikedepankan selama transisi di Indonesia berlangsung.

Kekerasan terhadap perempuan terjadi di tingkat negara dan dalam wilayah rumah tangga. Lebih dari tiga dasawarsa kekuasaan otoriter dan militeristik telah menciptakan sebuah atmosfir ketidakamanan bagi hak-hak individu. Ini mengakibatkan ribuan kasus kekerasan terhadap perempuan dan laki-laki yang tidak dihukum. Di daerah-daerah konflik seperti Timor Timur, Aceh, dan Ambon, ribuan perempuan menjadi korban perkosaan dan beberapa di antara mereka kemudian melahirkan. Konflik-konflik internal juga menyebabkan puluhan ribu orang menjadi pengungsi atau orang yang tidak memiliki tempat tinggal di dalam negeri, dan mayoritasnya adalah perempuan dan anak-anak.

“Kelompok Khusus untuk Kekerasan Negara terhadap Perempuan di Indonesia dan Timor Timur” menyatakan bahwa perempuan-perempuan di Indonesia dan Timor Timur mengalami tingkat kekerasan yang tidak terperiksa di semua bidang kehidupan sejak 1960-an. Aktor utama yang melakukakannya adalah kekerasan oleh negara.

Tindakan-tindakan represif yang dilakukan oleh militer dalam kasus pertentangan perburuhan dan sumber daya alam selalu menghasilkan kekerasan terhadap perempuan. Menggabungkannya dengan tren yang tampaknya memaafkan penggunaan kekerasan adalah upaya merumuskan rancangan undang-undang oleh lembaga-lembaga eksekutif yang memberikan kekuasaan absolut kepada negara dan militer untuk melakukan aksi-aksi represif atas nama keamanan nasional dan piagam hak asasi manusia yang tidak mengenal negara sebagai pelaku tindak pelanggarannya.

Lebih lanjut, meski sudah ada upaya dan advokasi yang dilakukan oleh berbagai ornop, masih sedikit atau bahkan tidak ada sama sekali perlindungan bagi korban kekerasan dan tidak ada dakwaan yang dijatuahkan kepada para pelaku akibat sistem peradilan yang lemah dan tidak efektif.

Faktor “malu” juga membuat banyak kasus perkosaan, penganiayaan dan kekerasan dalam rumah tangga tidak dilaporkan.

### Rekomendasi:

- Menyediakan kebutuhan praktis yang peka gender dalam membangun kembali wilayah konflik di bidang perumahan, jalan, akses air bersih, dan lain sebaginya.
- Mengakui penganiayaan di dalam rumah tangga sebagai tindak kriminal dan menyediakan perlindungan hukum bagi perempuan.
- Menyediakan jaringan dukungan yang cukup bagi perempuan.
- Membuat mekanisme pelaporan dan pengawasan yang cukup yang berkaitan dengan kekerasan terhadap perempuan.
- Melawan faktor “malu” melalui pendidikan publik dan program-program pendukung.

### 3.8 Perempuan dan Media

Media adalah salah satu alat yang paling mampu menciptakan dan mengukuhkan persepsi publik mengenai relasi gender. Bagaimanapun, sistem patriarkis dan beberapa ide yang telah ketinggalan zaman tentang kewanitaan dan kecantikan masih ada dan dikukuhkan melalui media.

Perempuan yang ideal terlihat sebagai sosok yang memiliki sifat submisif, pendiam, dan dapat bicara dengan lemah lembut, ringkik, dan bersedia menjadi sekedar mitra pendukung. Citra dan nilai-nilai ini sering mengikuti kriteria yang dibentuk oleh Dharma Wanita dan pengukuhan persepsi oleh institusi-institusi formal negara. Bahkan model penataan rambut “tradisional” yang sempurna sampai kain kebaya, sebuah jenis baju perempuan yang secara fisik sangat menarik, telah digembar-gemborkan sebagai simbol nasional untuk kewanitaan. Hal ini juga dikritik karena dipandang membantu pengukuhan pembatasan gerak perempuan. Secara khusus, kain kebaya dilukiskan oleh banyak kritis sebagai karikatur atas apa yang seharusnya dikenakan perempuan dalam melaksanakan kerja keseharian mereka. Dengan kata lain, perempuan ideal di dalam media sama sekali tidak mencerminkan kenyataan yang harus dihadapi oleh perempuan.

Industri media telah berubah beberapa tahun belakangan ini karena lebih banyak perempuan yang terjun di bidang ini. Meskipun demikian, arena kekuasaan masih ditempati dan didominasi oleh laki-laki dan masih sedikit sekali perubahan yang terjadi dalam mempresentasikan dan membicarakan hubungan gender.

**Rekomendasi:**

- Mendukung promosi perempuan terkemuka sebagai contoh-peran dan “kisah keberhasilan”.
- Menciptakan mekanisme untuk mengawasi cara media menggambarkan relasi-relasi gender.
- Pemerintah, dengan dukungan kelompok bisnis dan komunitas ornop yang lebih luas, memberikan penghargaan khusus kepada media yang dipandang terbaik dalam melakukan peliputan yang peka gender.

**3.9 Perempuan dan Lingkungan hidup**

Degradasi lingkungan hidup mempengaruhi setiap orang. Beban yang ada pada perempuan lebih besar karena mereka secara tradisional memiliki tanggung jawab untuk menyediakan air dan bahan bakar. Perempuan juga harus memiliki akses yang setara atas sumber daya. Namun keputusan-keputusan yang diambil tentang lingkungan hidup sering meminggirkan kebutuhan dan kekhawatiran perempuan dan inilah yang kemudian harus dikedepankan.

**Rekomendasi:**

- Meningkatkan dan menggunakan secara efisien alokasi sumber-sumber daya untuk pembangunan sosial dengan perspektif gender.
- Mewujudkan kerja sama yang lebih baik antara pemerintah dan ornop lingkungan hidup dalam pembuatan kebijakan.
- Mendirikan komisi khusus untuk melakukan studi investigasi dari pengalaman-pengalaman negara tetangga dan untuk merekomendasikan kebijakan-kebijakan.

**3.10 Anak Perempuan**

Anak perempuan sering dipandang mempunyai nilai lebih rendah daripada anak laki-laki, dan sikap ini adalah perluasan nilai-nilai masyarakat mengenai perempuan. Karena laki-laki dianggap akan memiliki pekerjaan yang lebih baik, menghasilkan lebih banyak uang, memiliki akses yang lebih besar pada sumber daya ekonomi dan promosi, perempuan dan sekaligus anak perempuan menyandang status “kelas kedua” dalam masyarakat.

Masalah yang ada bukan saja untuk membujuk anak perempuan masuk sekolah tetapi untuk tetap bersekolah. Anak perempuan sering keluar dari sekolah

pada usia muda sekitar belasan tahun untuk menikah ataupun bekerja untuk keluarganya, sementara anak laki-laki tetap bersekolah karena orang tua memberikan nilai lebih pada pendidikan yang lebih tinggi bagi mereka.

Kecenderungan budaya semacam itu perlu diubah. Kesempatan yang disediakan bagi anak laki-laki seharusnya juga disediakan bagi anak perempuan. Salah satu cara untuk mewujudkan hal ini adalah melalui program-program peningkatan kesadaran dan pendidikan publik. Bantuan dana juga dapat dikucurkan bagi pendidikan anak perempuan, dengan tujuan khusus yaitu memperbaiki ketidakseimbangan gender.

**Rekomendasi:**

- Pendidikan publik perlu menggarisbawahi adanya bias terhadap anak perempuan.
- Media seharusnya didorong untuk menciptakan dokumentasi tentang potret perempuan Indonesia yang sukses berdasarkan pengalaman hidup dari berbagai daerah dan bidang aktivitas yang berbeda yang akan mengedepankan relasi antara perempuan-perempuan yang sukses ini dengan akses mereka atas pendidikan.
- Melalui media, menyebarkan kesadaran akan nilai yang setara antara anak laki-laki dan perempuan.
- Bantuan dana publik dalam parameter tindakan afirmatif untuk membantu kemajuan dan pembangunan anak perempuan.
- Perlindungan hukum untuk anak perempuan dari penganiayaan dan diskriminasi.

## 4. Kesimpulan

Sebuah agenda reformasi yang komprehensif telah diusulkan di sini untuk mengedepankan isu-isu utama di mana relasi gender dan demokratisasi di Indonesia mesti dicapai. Proses demokratisasi membuka ruang negosiasi yang lebih baik dalam membentuk ulang relasi gender dan untuk mengubah kebijakan-kebijakan dan hukum untuk mendukung relasi kemitraan dan partisipasi.

Perdebatan utama mengenai hak-hak perempuan, termasuk akses yang setara terhadap bidang kerja, kesamaan upah dan akses pendidikan, telah menjadi kesimpulan di banyak negara. Namun Indonesia sendiri sampai saat ini berada pada tahap di mana hak-hak perempuan dan keterikutsertaannya dalam hukum masih dinegosiasikan. Ini sebuah proses yang panjang dan sukar.

Secara umum, tujuannya adalah untuk menciptakan sebuah lingkungan di mana laki-laki maupun perempuan dapat berpartisipasi secara penuh di dalam masyarakat tanpa diskriminasi dan prasangka apa pun. Adalah penting untuk menggarisbawahi bahwa kesetaraan gender tidak berarti semata-mata mengacu pada hak istimewa untuk perempuan sehingga mengabaikan laki-laki. Ini lebih merupakan upaya untuk mendefinisikan ulang peran gender dan mengoreksi stereotip-stereotip dan ketidakseimbangan untuk memastikan bahwa setiap warga negara memiliki akses yang sama terhadap semua sumber daya.

---

### Catatan

<sup>1</sup> Musyuz artinya menelantarkan tugas-tugas mereka seperti meninggalkan rumah tanpa izin dari suami

<sup>2</sup> Artinya: perempuan seharusnya mengikuti dan mematuhi suami sekalipun itu salah karena itu adalah tugasnya.

<sup>3</sup> Sumber data: Badan Pusat Statistik



# Pluralisme Agama



# Pluralisme Agama

*“Agama adalah suatu inspirasi, bukan sebuah aspirasi”*

Abdurrahman Wahid

## 1. Latar Belakang

Indonesia sering dijadikan contoh bagaimana pluralisme agama berhasil diterapkan dalam suatu negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam. Ada banyak contoh hidup saling berdampingan dan kerja sama secara harmonis puluhan tahun antara umat Kristen dan Islam di Indonesia, sementara di tempat-tempat lain, perbedaan agama telah memecah-belah masyarakat dan memisahkan bangsa-bangsa.

Jalinan keharmonisan yang melegenda ini mulai terurai pada tahun-tahun terakhir Orde Baru. Sejak jatuhnya Soeharto, Indonesia diguncang oleh konflik-konflik dan kekerasan agama yang secara serius menodai citranya di mata dunia internasional sebagai benteng pluralisme agama.

Pokok dari upaya untuk mempertahankan pluralisme agama di Indonesia adalah pertanyaan berikut ini: apakah pluralisme ini tak lebih dari suatu “konstruksi” Soeharto di masa Orde Baru, yang artinya bahwa ada suatu harmoni semu yang secara artifisial dipertahankan oleh rezim militer? Jika ini masalahnya, maka agama-agama di Indonesia, khususnya Islam dan Kristen, akan terus bertarung merebut kekuasaan dan mencari retribusi dari kesalahan di masa lalu. Namun bagaimanapun juga tetap ada alasan untuk berharap, bahwa pandangan ini terlalu pesimistik.

## 2. Pluralisme Agama: Produksi Orde Baru?

Tidak ada hal yang baru dalam pengamatan bahwa Soeharto menggunakan suatu wacana pluralitas yang harmonis sebagai suatu jalan untuk mempertahankan kontrol atas suatu masyarakat yang sangat beragam dan berbeda. Para peneliti dari luar dan dari dalam Indonesia sendiri juga telah menunjukkan bahwa Orde Baru melanjutkan gagasan suatu kultur Jawa yang mengatasi banyak pertikaian

kecil, untuk menyajikan suatu gambaran Indonesia sebagai suatu masyarakat yang penuh toleransi dan tak mengenal konflik.

Dalam hal ini, para ahli umumnya menunjuk pada efek simbolis dari Taman Mini, yakni taman hiburan yang dibangun isteri Soeharto pada 1975. Taman Mini menawarkan suatu model miniatur Indonesia yang mewakili negeri ini sebagai suatu koleksi indah keragaman kebudayaan, bahasa, dan tradisi etnis, keramahan hidup bersama, bukan sebagai suatu entitas yang berdiri sendiri, namun sebagai jalinan dalam sulaman bangsa Indonesia.

Dalam kenyataannya, pluralisme agama tampil lebih dari sekedar suatu tantangan terhadap rezim Orde Baru atau pluralisme kultur. Islam mewakili mayoritas penduduk — 88 persen dibandingkan dengan 9 persen umat Kristen, 2 persen umat Hindu dan 1 persen orang Budha, dan kenyataan ini merupakan ancaman laten baik terhadap pluralisme agama yang sesungguhnya dan terhadap rezim Soeharto.

## 2.1 Orde Baru dan Tantangan Terhadap Pluralisme Agama

Baik orang Indonesia beragama Islam maupun nonmuslim telah melihat tantangan terhadap pluralisme agama dalam debat tentang diterapkan atau tidak diterapkannya Piagam Jakarta<sup>1</sup>, yang setuju bahwa semua muslim harus menjalankan *syari'ah* atau hukum Islam, seperti juga halnya negara Indonesia harus lebih didasarkan pada *syari'ah*.

Bagaimanapun juga, ini bukan isu-isu baru. Sejak sebelum kemerdekaan, telah ada perdebatan apakah negara harus didasarkan atas ajaran Islam, atau apakah Islam harus menduduki posisi yang sama seperti agama-agama lain di Indonesia. Debat ini muncul dengan sendirinya selama rezim Soekarno dalam bentuk suatu perdebatan atas Piagam Jakarta.

Soeharto menanggapi tantangan-tantangan ini dengan sejumlah cara, mungkin untuk melindungi pluralisme agama itu sendiri dan tentu saja untuk melindungi rezimnya. Namun tanggapan-tanggapan ini sekarang diserang sebagai suatu contoh bagaimana negara melangkahi hak prerogatifnya dengan mencampuri urusan keagamaan.

## 2.2 Pembedaan Orde Baru antara Islam “Spiritual” dan Islam “Politik”

Menghadapi ancaman atas pluralisme agama dan atas rezimnya oleh mereka yang berusaha mendapatkan peran politik Islam yang lebih kuat di dalam negara, Soeharto meniru strategi Snouck Hurgronje, seorang pakar Islam dan administrator kolonial Belanda.

Antara 1889 dan 1905, Hurgronje menciptakan pembedaan antara “Islam kultural” dan “Islam politik”, mendukung bentuk yang pertama, tetapi mengekang gerakan bentuk yang lainnya.

Dengan jalan yang hampir serupa, Soeharto mengadopsi strategi untuk mendukung dan memfasilitasi ekspresi “spiritual” Islam, seperti halnya menyediakan dana untuk naik haji dan untuk membangun mesjid-mesjid. Pada saat yang sama, tanda-tanda pemberontakan warga Islam politik diberangus, seperti dalam kasus pembantaian di Tanjung Priok pada 1984. Lembaga bentukan Soeharto seperti ICMI (Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia) juga secara luas dapat dibaca sebagai suatu upaya untuk mengkooptasi pimpinan muslim demi kepentingan negara.

### **2.3 Penggunaan Institusi Negara oleh Orde Baru**

Soeharto juga menggunakan pranata negara untuk menyingkirkan “Islam politik” dan mengontrol semua ekspresi keagamaan. Menteri Agama diberi kekuasaan untuk membatasi jumlah agama yang boleh dijalankan di Indonesia menjadi lima, dengan suatu bias terhadap agama-agama Ibrahim.

Undang-Undang Perkawinan 1974 merupakan suatu upaya untuk melemahkan pengadilan agama Islam dan untuk meniadakan poligami, yang menyebabkan kegemparan luar biasa di antara beberapa pimpinan muslim. Contoh lain dari campur tangan negara dalam kehidupan keagamaan termasuk sistem pengadilan agama dan Hukum Perkawinan, yang mengatur perkawinan antaragama.

Jenis campur tangan ini menguatkan peran negara dalam mendefinisikan berbagai identitas agama dan memberi mereka pengakuan yang berbeda. Sering terlihat bahwa hal itu menguntungkan satu agama dan merugikan yang lain dan dampaknya telah membuat cacat pembangunan mekanisme sosial yang otonom di dalam setiap agama, yang nantinya akan menyejahterakan komunalisme.

Lebih lanjut lagi, sikap curiga dan stigmatisasi di antara agama-agama telah menjadi penghalang bagi dialog keagamaan. Negara menjadi jembatan antaragama, tetapi ongkosnya adalah terciptanya perbedaan di antara mereka dan pencegahan kritik terhadap rezim. Karena terus mendapat kebaikan dari rezim dan birokrasinya, agama telah dihalangi menjadi suatu kekuatan demokrasi.

### **2.4 Penggunaan Pancasila oleh Orde Baru**

Selain menggunakan pranata negara untuk mengontrol agama, Soeharto juga menggunakan “filsafah negara”, Pancasila, untuk tujuan yang sama. Sila pertama dari kelima prinsip Pancasila adalah Ketuhanan yang Maha Esa, meski itu tidak

menjadikan negara berdasarkan atas agama tertentu.

Walau diciptakan oleh Soekarno, Soeharto adalah yang membangun Pancasila menjadi doktrin negara yang sakral. Manakala negara Pancasila dikukuhkan, agama-agama diberikan tugas-tugas nasionalis, sementara negara telah mengambil tugas-tugas keagamaan.

Prinsip-prinsip Pancasila menjadi suatu jembatan antara agama dan negara, dan di antara agama-agama itu sendiri. Pancasila menekankan bahwa Indonesia bukanlah suatu negara yang sekuler maupun negara agama. Pendekatan serba-bukan ini telah menunda dirumuskannya hubungan paripurna antara negara dan agama, dan akhirnya mencegah agama menjadi suatu kekuatan kritis terhadap negara.

Pada 1984, kekuasaan Pancasila berlipatganda lewat suatu keputusan yang meminta agar semua organisasi sosial-politik, termasuk organisasi keagamaan, mengadopsinya sebagai satu-satunya dasar filosofisnya. Langkah ini diarahkan lebih terhadap organisasi-organisasi Islam, yang terlihat sebagai benteng pertahanan terakhir dari kekuasaan Soeharto.

### **2.5 Reaksi Komunitas Keagamaan terhadap Orde Baru**

Selama rezim Orde Baru, umat Kristen di Indonesia menemukan apa yang mereka lihat sebagai suatu “surga yang aman”. Umat Islam, sebagai mayoritas, merasa bahwa mereka telah dipinggirkan, atau paling tidak peran mereka tidaklah proporsional dengan fakta bahwa elite-elite umat Kristen telah diberi keuntungan ekonomi dan politis oleh rezim. Upaya pengkristenan di kalangan kaum muslim meningkatkan rasa benci mereka.

Reaksi di antara kaum muslim menumbuhkan kelompok-kelompok garis keras dan jargon politik “proporsionalisme”. Untunglah tumbuh suatu pendekatan baru di dalam Islam, dan di dalam agama Kristen hingga tingkat tertentu, yang melihat bahwa agama bukan suatu kekuatan politik sektarian dan lebih sebagai suatu kekuatan etis yang memperjuangkan prinsip-prinsip demokrasi. Hal ini dipahami meliputi toleransi, keterbukaan, hak-hak asasi manusia, aturan hukum dan bahkan pemisahan antara agama dan negara.

## **3. Politisasi Agama Pasca-Orde Baru**

Semenjak Soeharto jatuh dari kekuasaannya, organisasi-organisasi keagamaan meledak menjadi apa yang sering dicap “euforia” aktivitas politik. Ini khususnya terjadi pada organisasi-organisasi muslim, yang merasa telah diikat secara

opresif.

Dari 143 partai politik yang dibentuk pada bulan-bulan setelah Soeharto jatuh, lebih dari 40 didasarkan atas Islam. Wacana publik tiba-tiba dipenuhi dengan diskusi-diskusi Islam “politik” di dalam media cetak dan elektronik seperti juga pada pertemuan-pertemuan publik dan dalam diskusi kalangan intelektual. Debat atas *syari’ah* dan Piagam Jakarta, yang tak terdengar sejak 1968, tiba-tiba menjadi topik populer di dalam diskusi.

Politisasi ini tak hanya terbatas pada Islam. Aktivis dan pimpinan umat Kristen juga membentuk partai dan terlibat di dalam arena politik. Tetapi karena jumlahnya yang mayoritas, dan kemampuan untuk mengangkat topik Islam “politik”, kelihatan politisasi Islam-lah yang mendominasi wacana publik.

Setelah itu, belum tentu menjadi sebab akibatnya, konflik-konflik agama yang serius mulai muncul di berbagai wilayah dan terus berlanjut hingga hari ini, seperti di kepulauan Maluku, sebagian Sulawesi, dan kepulauan di Nusa Tenggara. Tempat-tempat umat Islam dan Kristen tinggal bersebelahan selama puluhan tahun kini menjadi tempat meletupnya konflik yang brutal dan kejam di mana perbedaan agama merupakan faktor yang paling menentukan.

Penyebab dari konflik-konflik yang sedang berjalan ini tak mudah ditunjuk. Yang paling umum dan penjelasan yang dapat dipercaya adalah yang berlapis-lapis yang harus memperhatikan pola-pola historis sejak Orde Baru, lalu Orde Lama, hingga ke zaman kolonial. Ketegangan telah terjadi antara komunitas Kristen dan Islam, khususnya di berbagai tempat yang kemudian diisi oleh kaum imigran dari tempat lain di Indonesia. Kedua komunitas telah mendengar dari waktu ke waktu mengenai tidak proporsionalnya jumlah bantuan dan keuntungan dari pemerintah, yang mengakibatkan sikap bermusuhan yang berjangka waktu lama dan kemarahan bagi dipupuk.

Ketimpangan sosial ini dan pergantian kekuasaan dari elite-elite umat Kristen ke Islam mendasari berbagai tindakan provokasi oleh aktor-aktor politik tak terkenal yang telah mempunyai kepentingan dalam menciptakan kerusuhan dan kekacauan di berbagai bagian di Indonesia. Sementara realitasnya masih belum jelas, jelas tampak bahwa pencabutan harmoni keagamaan yang secara artifisial dipaksakan di era Soeharto, setidaknya, telah menciptakan suatu iklim di mana amarah yang sudah lama ditekan dapat meledak tanpa rasa takut akan balas dendam.

## 4. Masa Depan Pluralisme Agama: Beberapa Indikator yang Memberi Harapan

Kekuatan-kekuatan demokratisasi di Indonesia sekarang dikonfrontasikan dengan tugas yang tak terelakkan untuk membangun suatu masyarakat pluralis, demokratis berdasarkan pengakuan yang benar dan dialog yang jujur di antara beberapa pemain. Melihat catatan sejarah dan berlanjutnya konflik agama di Indonesia, sangatlah menggoda untuk mengatakan bahwa pluralisme agama dan harmoni seluruhnya adalah bangunan-bangunan artifisial dan bahwa, jika diberi kebebasan, agama-agama Indonesia — khususnya Islam dan Kristen — akan terus memperjuangkan kekuasaan politik dan mencari balasan atas kesalahan-kesalahan yang terjadi di masa lalu.

Namun, paling tidak ada dua indikator yang mungkin menandai bahwa pandangan di atas terlalu pesimistik. Keduanya memungkinkan adanya harapan bahwa masyarakat Indonesia memiliki suatu kultur politik yang berhadapan dengan pluralisme agama dan akan serta-merta akan menolak suatu sistem yang sektarian atau anti-pluralis.

Satu dari indikator-indikator ini adalah cara bagaimana Pancasila telah berevolusi dalam wacana publik. Pancasila disusun sebagai suatu sarana untuk mempertahankan persatuan nasional dan, sebagaimana telah didiskusikan terdahulu, kemudian digunakan secara pintar oleh Soeharto sebagai alat untuk mengontrol dan mendominasi. Namun tampaknya bagi masyarakat Indonesia itu lebih dari sekedar suatu instrumen negara.

Bukan berarti bahwa masyarakat Indonesia tidak waspada terhadap penyimpangan Pancasila. Setelah Soeharto jatuh, ada cukup banyak diskusi di media dan di ruang publik tentang apakah akan mempertahankan Pancasila, melihat sejarahnya sebagai alat kontrol. Apa yang muncul dari diskusi ini adalah persetujuan dari sebagian organisasi nonpemerintah (ornop), aktivis, dan 48 partai politik yang ambil bagian dalam Pemilu 1999 bahwa Pancasila yang paling tepat sebagai “fondasi filosofis” negara.

Kebanyakan organisasi muslim seperti Nahdatul Ulama dan Muhammadiyah memilih untuk mengubah fondasi organisasinya dari Pancasila ke Islam, namun organisasi ini juga memilih untuk mempertahankan Pancasila sebagai fondasi kebangsaan.

Para ahli telah lama menunjukkan bahwa Pancasila mencerminkan suatu “ideologi toleransi”<sup>2</sup>. Ini terbukti pada bulan-bulan dan setahun setelah Orde Baru berakhir, bahwa ini bukanlah semata retorika bagi masyarakat Indonesia, tetapi

sesuatu yang mereka rasakan menyatu dengan kultur bangsa Indonesia dan sesuatu yang mereka harapkan dilestarikan, bahkan manakala diberi kebebasan untuk menolaknya.

Indikator lain yang mungkin memberikan harapan bagi pembangunan pluralisme agama di Indonesia di masa yang akan datang muncul dari analisis hasil pemilu 1999. Dengan penganut mayoritas di Indonesia, hanya partai politik Islam yang mempunyai potensi nyata untuk melawan suatu sistem yang anti-pluralistik.

Lebih dari 40 partai berlandaskan Islam yang dibentuk setelah Soeharto jatuh, hanya 21 yang cukup besar untuk berpartisipasi di dalam pemilu. Dari ke-21 itu, dapat dibedakan antara partai Islam pluralis dan formalis. Partai Islam yang formalis merupakan partai yang dilandaskan hanya pada Islam dan Al-Qur'an, sementara partai pluralis adalah partai yang menggunakan simbolisme Islam atau mempunyai konstituen Islam, tetapi memegang agenda pluralis dan memasukkan Pancasila sebagai dasar filosofis mereka.

Dari sepuluh partai formalis yang turut serta dalam pemilu, hanya dua yang memperoleh cukup suara yang memungkinkan mereka berpartisipasi dalam pemilu berikutnya. Seluruh suara untuk partai Islam yang formalis adalah 16 persen, berbanding dengan 22 persen perolehan partai Islam yang pluralis. Gabungan kedua angka ini memperlihat "suara Islam" hanya 38 persen, jauh lebih sedikit dari mayoritas dan harapan dalam diskusi-diskusi Islam.

Jika disimpulkan, kedua pokok indikator ini menunjukkan bahwa ada harapan bagi masa depan pluralisme agama di Indonesia karena masyarakat Indonesia sendiri ingin berkomitmen untuk itu. Tampak bahwa kultur toleransi dan pluralisme bangsa telah berakar di hati dan pikiran masyarakat Indonesia dan kultur ini telah menyingkapkan kehendak warga Indonesia untuk mempertahankan ideologi Pancasila dan menolak partai politik yang didasarkan atas eksklusivitas sektarian.

Sekalipun ada sikap skeptis dari mereka yang percaya bahwa ini hasil dari 30 tahun "pluralisme yang dipaksakan", tak ada alasan untuk percaya bahwa pluralisme agama akan tumbuh lebih dari sekedar alat untuk mengontrol hingga ke ideologi terhadap mayoritas masyarakat Indonesia.

## 5. Strategi-Strategi untuk Membangun Pluralisme Agama

Dengan kenyataan adanya konflik dan kekerasan agama di berbagai tempat di Indonesia, apa yang dapat dilakukan oleh kekuatan pro-demokratis, baik di tingkat nasional dan internasional, untuk mendukung pertumbuhan ideologi ini? Tiga strategi muncul: dialog, aktivitas partisipatif, dan menyuburkan budaya nasional berdasarkan pluralisme agama.

### 5.1 Peranan Dialog

Dialog adalah metode yang sering digunakan di Indonesia. Namun, kebanyakan dialog antaragama terjadi di tingkat elite antara tokoh intelektual dan pimpinan agama di Jakarta, atau antara mahasiswa dan aktivis di tingkat regional. Meskipun hal ini berguna dalam batas tertentu, banyak aktivis yang bekerja pada hubungan antar-kepercayaan atau antar-komunitas merasa bahwa tingkat dialog ini harus diubah dari tingkat elite ke tingkat “akar-rumput” dan bahwa isi dari dialog harus difokuskan pada proses rekonsiliasi.

Kelompok pemuda, kelompok mahasiswa radikal, dan unsur-unsur masyarakat yang terpinggirkan harus diidentifikasi, diajak, dan ditarik ke dalam lingkungan dialog jika perubahan diharapkan terjadi. Strategi-strategi untuk menjangkau kelompok-kelompok ini dan melibatkan mereka dalam dialog akan berbeda dari strategi-strategi untuk kalangan elite, dan perlu waktu untuk meneliti dan mengembangkan strategi yang ditargetkan untuk mencapai kelompok-kelompok ini.

Ada juga kecenderungan pada dialog antaragama di Indonesia untuk memusatkan perhatian pada agama-agama Ibrahim dan menyingkirkan Hinduisme dan Budhisme. Kecenderungan ini lebih banyak terjadi karena ketegangan hubungan antara umat Islam dan Kristen, dan membatasi cakupan dialog yang mestinya bisa lebih kaya lagi jika bersumber dari peserta dialog yang lebih luas.

### 5.2 Aktivitas Partisipatoris

Telah diketahui dari waktu ke waktu manakala ingin mencari cara untuk mendobrak rintangan, baik etnis, agama, maupun kelas, bahwa kontak nyata dengan anggota dari “yang lain” merupakan satu cara yang amat efektif untuk mengurangi stereotip, gosip yang salah, dan permusuhan.

Selama pemilu 1999 di Indonesia, beberapa organisasi internasional menarik anggota dari berbagai kelompok agama dan etnis yang berbeda yang dapat

bekerja bersama dalam jaringan pendidikan pemilih, dan dari pengalaman bekerja sama ini dihasilkan persepsi dan pengertian yang lebih positif di kedua belah pihak.

Sejumlah ornop dan organisasi sosial Indonesia telah menerapkan metode “jambore” untuk mendudukkan anggota dari kelompok etnis dan agama yang berbeda dalam suatu periode waktu di mana pengalaman hidup berdampingan, bekerja, dan bermain bersama menjadi sarana efektif untuk melihat bahwa “mereka juga seperti saya”.

Sekali lagi, kehati-hatian dalam memilih kelompok target yang spesifik sangat penting, agar bisa membawa kelompok-kelompok yang jika tidak begitu tak akan pernah sekalipun bertemu. Ini pun jelas seperti strategi pencegahan daripada suatu strategi untuk membentahi. Di wilayah-wilayah tempat terjadi konflik dan kekejaman, dapat diadaptasi cara menghimpun kelompok-kelompok korban bersama-sama dan berbagi pengalaman sebagai cara terapi yang membolehkan penyaluran rasa pedih, maupun untuk menunjukkan bahwa kedua belah pihak yang berseteru telah mengalami sejumlah trauma yang pahit. Dalam kasus ini, pembagian bantuan kemanusiaan atau bantuan medis akan menjadi “aktivitas partisipatoris” yang digunakan untuk mempertemukan anggota-anggota dan kelompok agama yang bertikai.

### **5.3 Membangun Kesadaran akan Kultur Nasional tentang Pluralisme Agama**

Telah ditunjukkan dalam bab ini bahwa ada sejumlah tingkat komitmen kemauan politik dalam masyarakat Indonesia terhadap pluralisme. Komitmen ini dapat tumbuh subur dengan menciptakan wacana publik tentang unsur budaya nasional ini dan dengan memberi pendidikan tentang rasa harga diri di antara masyarakat Indonesia.

Hal ini dapat dilakukan sebagaimana wacana publik diciptakan: lewat media, acara bincang-bincang, esai dan kolom, kelompok studi, dan seterusnya. Tujuannya adalah menciptakan diskusi publik tentang pluralisme agama yang akan membuat terang cara-cara bagaimana Indonesia pasca-Soeharto sudah menerimanya sebagai bagian penting dari identitas nasional. Dengan pengertian lain, ini menggunakan teknik Pancasila ala Soeharto untuk mempromosikan pluralisme agama dan bukan semata untuk suatu instrumen kontrol. Jika sikap pluralis dan toleran ini menjadi cocok dengan “menjadi orang Indonesia”, maka kaum anti-pluralis, kelompok-kelompok sektarian, akan berhadapan dengan ideologi nasionalisme yang berbobot.

Sudah jelas bahwa yang membangun demokrasi di Indonesia menghadapi tantangan yang cukup kompleks di hadapan mereka. Pluralisme agama, sebagai satu dari bangunan penting demokrasi, harus menjadi pokok perhatian utama. Melihat penggunaan pluralisme agama secara historis sebagai instrumen hegemoni Orde Baru, ini secara khusus akan menjadi upaya yang kompleks.

Walau begitu, ada indikasi bahwa pluralisme agama telah berevolusi menjadi kekuatan sendiri dan telah diakui oleh masyarakat Indonesia sebagai bagian penting dari kultur nasional Indonesia. Kini tugas kekuatan-kekuatan demokratisasi di Indonesia adalah untuk merengkuh pluralisme yang masih bayi ini dan merawatnya hingga tumbuh menjadi kekuatan politik yang tak terelakkan yang dapat melawan unsur-unsur sektarian dan anti-pluralistik.

## 6. Mengatur Kembali Hubungan Antara Agama dan Negara

Modernisasi di masa lalu dijalankan secara paksa menggunakan cara-cara otoriter dan hasilnya diukur berdasarkan jumlah daripada kualitasnya. Itu suatu proses yang sangat sentralistik, yang didominasi oleh birokrasi dan militer. Agama adalah alat untuk mendominasi, khususnya selama masa suram Orde Baru.

Sentralisasi dan dominasi birokrasi dan militer ini menghasilkan ketidakseimbangan antara elite dan massa. Pada saat yang sama, ikatan kultural tercerai-berai dan bentuk-bentuk lokal terasingkan dari perkembangan alaminya. Dalam kondisi demikian, kekerasan menjadi bentuk umum ekspresi yang paling menonjol.

Sudah mendesak untuk mereposisi peran agama di dalam masyarakat Indonesia yang lebih demokratis, dengan cara yang memperhatikan prinsip-prinsip dasar berikut.

### 6.1 Prinsip Dasar untuk Mengatur Kembali Agama di dalam Masyarakat

Dalam suatu negara yang demokratis, setiap kelompok mempunyai hak yang sama untuk berbicara dan untuk berkumpul. Tetapi harus ada jaminan secara konstitusional bahwa fondasi bangsa ini tidak diubah oleh seseorang atau oleh kelompok yang berkuasa.

Hak untuk memeluk suatu agama adalah hak asasi dasar manusia dan semua aturan tentang agama harus memperhatikan hak tersebut. Negara seharusnya tidak menentukan suatu agama, tetapi harus membiarkan rakyat menentukannya sendiri. Penyertaan identitas keagamaan dalam dokumen legal seperti KTP mengkompromikan jaminan negara untuk menegakkan hak asasi manusia.

Pada prinsipnya, peran negara dalam soal agama adalah untuk menjamin hak dan kemerdekaan memeluk agama atau berpindah agama. Karena simbol-simbol keagamaan sangat mudah digunakan untuk membatasi suatu identitas kelompok, yang akhirnya akan meningkatkan ketegangan, negara bertugas melindungi warga negara dari diskriminasi dan tekanan dari umat agama lain. Lalu masyarakat mempunyai tugas untuk mengembangkan dimensi spiritual agama sehingga nantinya akan bermanfaat bagi seluruh umat manusia.

Untuk menjamin hak-hak ini, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) harus meratifikasi suatu hukum anti-diskriminasi dan mengamandemen UUD 1945 Pasal 29, khususnya ayat kedua. Nantinya akan berbunyi: “Negara menjamin kemerdekaan beragama yang meliputi hak setiap warga negara untuk memeluk suatu agama, untuk berpindah, dan untuk menjalankan ibadah keagamaannya menurut agama dan kepercayaan”.

## 7. Menganalisis Masalah

Saat agama-agama mereposisi dirinya, salah satu isu yang harus mereka perhatikan adalah sifat konsensinya dalam hubungan dengan negara di masa lalu. Dengan memberi konsensi kepada agama dalam upaya untuk mengontrolnya, negara telah menunjukkan karakter otoriternya.

Pada saat yang sama, agama-agama yang menerima konsensi itu telah terjebak di dalam elitisme. Hubungan antara negara dan agama menjadi terbatas oleh hubungan pribadi yang tertutup dan lobi-lobi informal di antara elite politik dan agama. Publik dibiarkan menjadi apa yang biasa dideskripsikan Orde Baru sebagai “massa-mengambang” yang tak punya cara untuk mewujudkan aspirasinya, sementara negara dan agama bekerja sama untuk menghambat partisipasi publik.

Masalah lainnya adalah agama yang terbiasa menjadi dominan di dalam masyarakat akan sulit bergerak dalam konteks pluralisme agama yang noneksklusif. Dalam kenyataannya, status menyandang sebagai yang “dominan” sesungguhnya merupakan hasil manipulasi terhadap kepentingan politik dari rezim otoriter, atau suatu mobilisasi untuk kepentingan sektarian. Problem mendasar ini secara khusus tampak di Indonesia dan masih berlaku hingga kini.

Agama telah menjadi “bahasa kekuasaan”, entah berfungsi sebagai bagian dari struktur kekuasaan atau melegitimaskannya. Peran serupa itu telah lama menjadi

bagian sejarah hubungan antara agama dan negara: dalam Kristen, sejak kerajaan Kaisar Konstantin dari Byzantium menjadikan Kristen sebagai agama negara, dan dalam Islam sejak kesultanan Umayyah.

Situasi yang tidak demokratis ini akan berakhir apabila agama meninggalkan ruang yang berbahasa kekuasaan dan kembali pada misi spiritualnya sebagai sumber etika dan inspirasi moral. Agama lalu akan berubah menjadi bahasa otoritas moral, yang sumbangannya jauh lebih substansial. Agama harus berhenti membatasi dirinya sebagai bagian dari struktur kekuasaan, suatu posisi yang dinikmati oleh elite, dan menjadi bagian dari seluruh masyarakat.

Untuk memastikan seluruh proses ini berlanjut, umat beragama harus menciptakan perkumpulan (asosiasi) untuk mengatur kepentingan yang berbeda di dalam komunitas beragama. Ini meliputi asosiasi untuk belajar, pendidikan gender, dan lain-lain. Dengan proses mediasi ini, agama tak lagi menjadi perkara pembagian kekuasaan dengan negara, tetapi akan lebih fokus pada pemenuhan kebutuhan sosial yang mengarah langsung pada manusia. Pendekatan nonnegara untuk mengatur otonomi agama ini pada gilirannya akan mendukung dan memperkuat proses demokratisasi.

Dari perspektif ini, isu tentang status hukum agama Islam, atau *syari'ah*, dapat dikaji dengan menekankan aspek etis dari agama. Konstitusi tetap harus mempertahankan posisi netral negara vis-a-vis agama, dan untuk menjamin kemerdekaan beragama bagi masyarakat.

Hal ini bukan berarti bahwa agama tidak dapat mengembangkan pranata yang mempertahankan pengaruh etis dan kekuasaan di wilayah publik. Setiap agama seharusnya berada dalam posisi untuk memberitahukan tuntutan etisnya bersama-sama agama lain, dan memberikan masukan bagi ruang publik dari perspektif etisnya sendiri.

#### **Rekomendasi:**

- Hindari pendekatan yang menekankan keseragaman dan kenyamanan, karena sering gagal.
- Negara seharusnya membiarkan masyarakat mengatur sendiri urusan keagamaannya. Mekanisme sosial yang telah dicampurtangani oleh negara, seperti aturan perkawinan lewat Undang-Undang Perkawinan, harus dikembalikan ke masyarakat dan biar mereka mengatur sendiri.
- Seharusnya ada undang-undang anti-diskriminasi yang menjamin

kemerdekaan untuk memeluk agama apa pun termasuk hak untuk pindah agama dari satu agama ke agama lain. Tetapi peran negara untuk memberikan perlindungan dari diskriminasi jangan mengurangi otonomi masyarakat.

- Agama harus berpindah dari “berbahasa kekuasaan” menjadi “berbahasa otoritas moral”.
- Ada kebutuhan untuk mengembangkan asosiasi lintas-agama pada tingkat “akar rumput”, melembagakan pendidikan tentang hak warga negara, dan menyuburkan sosok agama yang inklusif, substansial, dan kontekstual.
- Dalam kasus konflik di Maluku, pihak-pihak yang paling bertanggung jawab atas terwujudnya perdamaian di sana adalah warga setempat juga. Negara harus mengambil langkah-langkah penting untuk mengurangi konflik selama beberapa lama sebelum proses rekonsiliasi dimulai. Pimpinan agama dan pihak-pihak yang bertikai dengan perhatian yang serupa dapat membantu proses dengan bantuan kemanusiaan lintas-etnis dan lintas-agama.
- Kurikulum harus menyertakan pendidikan kewarganegaraan. Pendidikan agama harus menekankan sisi sifat inklusif dan dimensi etis dan moral dari agama, ketimbang dimensi ritual-formal dan kepercayaan.
- Lewat proses pendidikan ulang, kebenaran teologis dari masa lalu yang menyebabkan ketidakpercayaan terhadap agama lain dapat dikritik atau bahkan dihapuskan. Ini akan menyuburkan sikap agama yang lebih kontekstual.

#### Catatan

<sup>1</sup> Piagam Jakarta merujuk pada tujuh frase yang terkenal yakni “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya”. Hal ini semula dimaksudkan dimuat di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, tetapi kemudian ada perubahan dari kaum nasionalis dan partai nonmuslim, pasal ini dibatalkan menjelang konstitusi ini diproklamasikan pada 18 Agustus 1945.

<sup>2</sup> Ramage, Douglas, 1995. *Politics in Indonesia: Democracy, Islam and the Ideology of Tolerance*. London: Routledge



# Rekomendasi-Rekomendasi untuk Reformasi



# Rekomendasi-Rekomendasi untuk Reformasi

## Konstitutionalisme dan Aturan Hukum

### Legislatif Unikameral atau Bikameral?

- Agar Indonesia harus mengadopsi badan legislatif bikameral dengan kamar kedua yang diisi oleh wakil-wakil yang terpilih oleh daerah untuk merepresentasikan daerah tersebut.

### Komposisi dan Wewenang Badan Legislatif

- Legislatif harus terdiri hanya atas wakil-wakil yang terpilih.
- Perwakilan militer di dalam legislatif harus dihapuskan.
- Legislatif harus mengundangkan semua undang-undang, mengambil inisiatif dalam menyusun kode etik, meratifikasi perjanjian, dan mengkaji kontrak-kontrak internasional.
- Legislatif harus menjalankan pengawasan terhadap militer mengenai:
  - a) pengeluaran berdasarkan anggaran militer
  - b) penunjukan perwira senior
  - c) pengerahan militer dalam kapasitas khusus selain latihan rutin
  - d) fungsi intelijen di militer
- Legislatif harus mengawasi, atau memantau:
  - a) pengeluaran dana masyarakat
  - b) penunjukkan pejabat publik senior
  - c) kinerja eksekutif
- Legislatif harus menjalankan tugas-tugasnya se-transparan mungkin dan dapat diakses publik.
- Legislatif harus diberdayakan untuk mengkaji ulang kebijakan publik.
- Legislatif harus menerima laporan dari lembaga-lembaga publik, institusi independen, lembaga pengawas, dan anggota eksekutif.

### Kekuasaan Lembaga Eksekutif

- Konstitusi harus menetapkan kekuasaan, tugas, dan fungsi presiden dan kabinet. Hal ini harus meliputi:
  - a) Kekuasaan untuk membuat aturan lebih rendah hanya menurut panduan dan tujuan sebagaimana yang termuat di dalam ketentuan untuk itu.

- b) Kewajiban untuk berkonsultasi dengan parlemen dan gubernur bank sentral untuk memastikan bahwa rencana ekonomi dan kebijakan fiskal sudah tepat.
  - c) Kewajiban untuk memerintah menurut prinsip pemerintahan yang baik, menjalankan kekuasaan secara transparan dan sesuai dengan aturan hukum.
  - d) Penunjukan pejabat-pejabat kantor, badan, komite publik harus dipublikasikan dan lebih disukai melalui proses penunjukan yang kompetitif.
  - e) Proses tender untuk penyediaan barang dan jasa kepada negara harus transparan.
  - f) Seharusnya ada kewajiban untuk membuat laporan atas permintaan parlemen dan badan-badan konstitusional seperti ombudsman dan pemeriksa umum.
  - g) Ada persyaratan yang dipenuhi menurut oleh kode etik yang disahkan oleh parlemen
- Konstitusi harus merasionalisasi institusi melalui reformasi dan hal ini harus meliputi penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA).

### Pemilihan Presiden: Langsung atau Tidak Langsung

- Jika sistem pemilihan presiden secara langsung diadopsi, calon presiden harus memenangkan suara mayoritas di sebagian besar daerah.
- Salah satu dari dua ukuran ini harus diadopsi:
  - a) pemilihan dua-putaran untuk menggugurkan banyak calon
  - b) pemungutan suara parlemen untuk mengesahkan calon-calon akhir

### Pengawasan dan Akuntabilitas: Presiden dan Parlemen

- Memasukkan kriteria yang ditentukan secara jelas ke dalam konstitusi yang dengannya presiden dapat digantikan melalui mosi tidak percaya atau lewat *impeachment*.

### Kode Etik

- Konstitusi harus menyediakan suatu kode etik yang disahkan oleh legislatif nasional dan daerah dan juga para pejabat eksekutif.
- Peraturan ini dikeluarkan dalam periode yang ditentukan.
- Kode etik harus mempersyaratkan pengumuman kekayaan sebelum menduduki atau melepaskan jabatan. Pengumuman ini dilakukan kepada otoritas yang ditunjuk dan dalam periode waktu yang ditentukan.
- Hukuman berat bagi penyuapan dan korupsi harus ditetapkan dalam undang-undang.

- Bila kekebalan parlemen dan eksekutif diberikan, kekebalan itu harus dibatasi hanya untuk tindakan-tindakan yang berkaitan dengan wilayah pekerjaannya, tidak berlaku untuk semua tindakan.

### **Mempertahankan Otonomi Daerah**

- Yang berikut ini harus dimasukkan ke dalam konstitusi:
  - a) konsep otonomi daerah. (lihat Bagian 8: Kesimpulan)
  - b) komitmen sumber daya untuk menjamin otonomi daerah berjalan dengan efektif
  - c) Definisi kekuasaan dan fungsi-fungsi yang dijalankan oleh setiap lapisan (tingkat) pemerintahan
- Kekuasaan pemerintahan pusat harus meliputi pertahanan, kehakiman, keuangan dan urusan luar negeri, sementara kekuasaan dan fungsi lain harus dialokasikan atau dibagi dengan daerah.
- Melalui konstitusi, membentuk kamar (majelis) kedua yang terdiri atas wakil-wakil yang terpilih dari daerah-daerah.
- Memastikan bahwa kamar kedua ini memiliki kekuasaan, kapasitas, dan sumber daya untuk menjadi representasi kepentingan daerah yang efektif.
- Melalui konstitusi, mengidentifikasi sistem pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil daerah.
- Undang-undang tentang otonomi daerah harus cukup jelas untuk memastikan bahwa pemerintahan nasional memiliki kekuasaan untuk intervensi dalam situasi tertentu, untuk membantu daerah bila terjadi kegagalan sistem atau krisis.
- Pemerintahan nasional harus memiliki suatu tanggung jawab konstitusional untuk membantu daerah-daerah yang terbelakang untuk mencapai standar dasar pembangunan.
- Melalui konstitusi, mendirikan suatu badan atau mekanisme yang bertindak sebagai forum dialog terus-menerus antar daerah.
- Mempersiapkan suatu pranata nasional untuk menangani konflik antara atau di dalam daerah, propinsi, dan pemerintah pusat.
- Menetapkan kerangka kerja fiskal dan keuangan yang menjamin kapasitas finansial minimum bagi pemerintahan tingkat kedua dan ketiga.
- Mengalokasikan kekuasaan untuk mengumpulkan dan menetapkan pajak berdasarkan wewenang yang memadai dan kerangka kerja makro-ekonomi.
- Pemerintahan tingkat kedua dan ketiga harus berhak atas penerimaan yang cukup agar bisa menjalankan rencana pembangunannya.
- Alokasi sumber daya dan keuangan harus disusun dengan pertimbangan untuk

menetapkan standar minimum nasional.

- Harus ditetapkan kompensasi bagi pemerintahan daerah untuk mengganti kerugian yang berkaitan dengan lingkungan dan kerugian lain yang berkaitan dengan eksploitasi sumber daya nasional.

### **Memperkuat Aturan Hukum dan Peran Lembaga Peradilan**

- Peraturan konstitusional untuk menjamin kemandirian dan integritas lembaga peradilan, meliputi:
  - a) prosedur-prosedur yang jelas dan transparan dalam penunjukan hakim
  - b) peraturan yang jelas yang mengambarkan pokok-pokok situasi perkecualian di mana dan bagaimana hakim-hakim dapat dihentikan
  - c) perlindungan terhadap syarat-syarat, kondisi, dan masa jabatan hakim
  - d) perlindungan lembaga peradilan dari kontrol dan intervensi lembaga eksekutif
  - e) merancang kode etik bagi hakim yang menuntut pengumuman kekayaannya
- Aturan hukum harus diperkuat dengan membuka peluang bagi tinjauan hukum terhadap tindakan-tindakan legislatif dan eksekutif.
- Pranata-pranata berikut ini harus dibentuk dan diberdayakan melalui konstitusi dengan tugas-tugas dan tujuan-tujuan disebut jelas:
  - a) pengadilan khusus konstitusional untuk menjalankan tinjauan hukum
  - b) peradilan hak asasi manusia untuk mendukung Komisi Hak Asasi Manusia
  - c) mengubah Komisi Hukum Nasional menjadi Institut Hukum Nasional dan memberdayakannya lewat undang-undang untuk mengambil tanggung jawab perencanaan hukum dan reformasi hukum
- Membentuk pranata-pranata transisi untuk meningkatkan kepercayaan publik kepada komitmen negara untuk menyediakan keadilan bagi warga negaranya, misalnya “Komisi Kebenaran” untuk menangani isu-isu keadilan pada masa transisi.

### **Institusi-Institusi untuk Mendukung dan Melindungi Prinsip-prinsip Demokrasi**

- Memasukkan institusi-institusi berikut ini ke dalam konstitusi:
  - a) Ombudsman untuk memastikan akuntabilitas dan kinerja lembaga eksekutif, legislatif, dan birokrasi
  - b) Pemeriksa umum: untuk mengkaji pengeluaran publik, kontrak-kontrak pemerintah, dan dana-dana yang dialokasikan oleh parlemen
  - c) Komisi pemilihan independen untuk menjamin integritas proses

- pemilihan
- d) Komisi Hak Asasi Manusia untuk menilai akuntabilitas pejabat negara dari pelanggaran hak asasi manusia
  - Hal-hal berikut ini harus dijamin dalam konstitusi:
    - a) definisi kekuasaan dan fungsi-fungsi mereka
    - b) komitmen negara untuk menjamin bahwa tugas-tugas mereka akan memperoleh dukungan keuangan yang memadai untuk menjalankan fungsinya secara penuh
    - c) penunjukkan orang-orang yang terpercaya ke dalam komisi-komisi ini melalui proses yang transparan.
  - Mempertimbangkan peran komisi fiskal dan keuangan untuk mendukung otonomi daerah lewat pengumpulan informasi dan pembuatan rekomendasi-rekomendasi untuk alokasi dana di daerah.

### **Partai Politik dan Sistem Pemilu**

- Konstitusi harus memberikan perlindungan pemilih suara dan partai politik melalui:
  - a) hak untuk memilih dalam pemilihan umum yang diselenggarakan paling tidak sekali setiap lima tahun
  - b) hak setiap orang untuk berhimpun dalam partai politik dan ikut serta dalam pemerintahan melalui wakil-wakil yang telah mereka pilih,
  - c) peran komisi pemilihan independen untuk menjamin pemilihan yang adil dan bebas
- Harus ditetapkan undang-undang, yang konsisten dengan prinsip dan norma konstitusi, untuk membuat:
  - a) sistem pemilihan umum yang menjamin perwakilan proporsional dengan batas nasional yang masuk akal, misalnya 2 persen ,dan menetapkan daftar para pemilih daerah
  - b) keseimbangan wakil-wakil berdasarkan gender dan etnis
  - c) peraturan mengenai dana kampanye memastikan transparansi pendanaan partai- partai politik

### **Hak-hak dan Kewajiban Mendaras Negara dan Warga Negara**

- Konstitusi Indonesia harus menyertakan suatu rangkaian Prinsip-Prinsip Arah Kebijakan Negara yang menyeluruh dengan memperhatikan keharusan untuk menyediakan kebutuhan dasar, pemerintahan yang baik, dan kebijakan pembangunan yang terpusat pada manusia.
- Prinsip-Prinsip Arah Kebijakan Negara ini harus membimbing hukum, tindakan pemerintah, dan kebijakan publik.
- Menjamin bahwa konstitusi dan semua hukum yang disusun sesuai dengan

standar hak asasi manusia internasional.

- Indonesia harus meratifikasi semua konvensi internasional tentang hak asasi manusia.
- Menjamin bahwa Prinsip-Prinsip Arah Kebijakan Negara dan Piagam tentang Hak-Hak dan Kewajiban Mendasar Negara dan Warga Negara dimasukkan dalam konstitusi.
- Memastikan bahwa hak-hak tersebut tidak dipersingkat kecuali dalam kondisi-kondisi yang dikecualian.

### **Amendemen Konstitusi**

- Amendemen terhadap Konstitusi harus memenuhi mayoritas 2/3 dari seluruh komposisi anggota parlemen (dan jika ada dua parlemen, oleh 2/3 dari masing-masing parlemen).
- Piagam tentang “Hak-Hak dan Kewajiban Mendasar” tidak dapat diamendemen atau dipersingkat tanpa suara mayoritas dari 2/3 seluruh komposisi parlemen (dan jika ada dua parlemen, oleh 2/3 dari masing-masing parlemen).

## **Otonomi Daerah**

### **Menjalankan Desentralisasi**

- Desentralisasi dapat mencegah disintegrasi di Indonesia. Penerapannya harus diwujudkan secepatnya.
- Desentralisasi dapat mencegah disintegrasi di Indonesia. Penerapannya harus diwujudkan secepatnya.
- Parlemen bikameral nasional harus dipertimbangkan, di mana perwakilan daerah harus mendominasi majelis tertinggi.

### **Desentralisasi yang Demokratis**

- Upaya yang lebih besar harus dilakukan untuk membangun partisipasi masyarakat dalam struktur pemerintahan daerah yang baru.
- Majelis rakyat daerah yang terpilih harus diberdayakan melalui pelatihan khusus dari penasihat ahli.
- Lubang-lubang dalam aturan hukum yang memungkinkan korupsi politik pada tingkat daerah harus ditutup.
- Menemukan sejumlah cara baru untuk mempromosikan aturan hukum di tingkat daerah merupakan prioritas yang paling penting.

### Membayai Desentralisasi

- UU No. 18/1997 perlu dikaji ulang untuk memungkinkan daerah menaikkan pajak setempat secara lebih efektif, seperti yang diundangkan dalam UU No. 22/1999.
- Daerah dengan tingkat kemiskinan tinggi harus mendapatkan perhatian khusus untuk menjamin proses desentralisasi tidak membuat mereka bertambah miskin.
- UU No. 25/1999 perlu diamandemen, atau dikaji ulang aturan penerapannya, untuk mengurangi bias yang merugikan wilayah yang miskin sumber daya alam.
- Pemerintah daerah perlu menjamin hak untuk mengakses sumber informasi yang ada di wilayahnya secara mandiri.

### Penyelesaian Konflik

- Ada kebutuhan untuk mengembangkan cara non-konfrontasi untuk menyelesaikan konflik antara pusat dan daerah, sebagai contoh melalui asosiasi otonomi daerah secara sukarela.
- Kelompok-kelompok sosial perlu lebih dilibatkan dalam forum untuk mediasi konflik yang baru antara dan dan di dalam Daerah Tingkat II.

## Hubungan Sipil-Militer

### Mencabut Dasar Hukum Dwi Fungsi Militer

- Mencabut Ketetapan MPR VII/MPR/2000 yang mempertahankan kehadiran TNI di MPR hingga tahun 2009.
- Mencabut undang-undang di bawah ini :
  - a) UU No. 80 Tahun 1958 tentang Badan Pembangunan Nasional
  - b) UU No. 20 Tahun 1982, Ayat 28

### Menarik Keterlibatan Politik TNI dari Lembaga Legislatif

- Menghapus jatah kursi untuk militer pada tingkat nasional di DPR dan di badan legislatif propinsi, DPRD I, dan badan legislatif daerah, DPRD II.
- Memulihkan hak-hak kewarganegaraan personel angkatan bersenjata melalui hak untuk memilih dalam pemilihan umum.
- Memperkuat keahlian anggota-anggota terpilih di DPR, terutama yang tergabung dalam Komisi I bidang pertahanan, untuk menguasai urusan-urusan militer dan pertahanan agar bisa memainkan peran sebagai legislator dan pengawas untuk bidang pertahanan dan keamanan nasional.

### Doktrin Militer yang Jelas Mengakui Supremasi Sipil

- Menjamin doktrin TNI yang secara jelas mengakui supremasi otoritas sipil atas angkatan bersenjata dan membatasi aktivitas-aktivitas TNI sebatas pada pertahanan melawan ancaman dari luar.
- Perubahan doktrin TNI harus merupakan hasil dari sebuah proses konsultasi dan dialog antara parlemen nasional, eksekutif, dan angkatan bersenjata.

### Mencabut “Kekebalan” Hukum TNI

- Cabut Pasal 28(1) dari Bab X A amandemen kedua UUD 1945 yang melarang penuntutan-penuntutan di bawah perundang-undangan yang masih berlaku.
- Personel militer harus bisa diadili di pengadilan sipil atas kekerasan yang melanggar hukum-hukum sipil.

### Otoritas Sipil atas Persoalan-persoalan Pertahanan

- Memperkuat keahlian Departemen Pertahanan dalam urusan-urusan militer untuk menjamin bahwa keputusan-keputusan eksekutif dibuat berdasarkan kompleksitas operasional pertahanan.
- Membuat garis-garis pedoman yang jelas untuk menentukan wilayah kerja sama, mekanisme untuk berkomunikasi, dan pembagian tanggung jawab antara Departemen Pertahanan dan Markas Besar TNI.

### Mencegah Personel Militer Menjabat Posisi Menteri dan Staf Administrasi Sipil

- Cantumkan dalam undang-undang larangan bagi perwira aktif militer untuk menjabat posisi-posisi sipil dalam pemerintahan dan administrasi.
- Pemilihan untuk kepala wilayah, termasuk gubernur propinsi, harus dilaksanakan melalui pemilihan langsung, bukan sekedar oleh badan pemilihan yang ada.
- Menyediakan kompensasi jangka pendek bagi para perwira yang dicabut dari posisi “kekaryaan” dalam birokrasi sipil.

### Kontrol Sipil Atas Badan Intelijen

- Menentukan batas-batas hukum yang jelas antara badan-badan intelijen yang berbeda dan mengalihkan pekerjaan-pekerjaan mereka ke polisi selama memang dibenarkan.
- Meningkatkan rekrutmen sipil dalam badan-badan intelijen.

### Pengawasan Sipil terhadap Promosi Militer

- Penunjukan perwira tinggi dilaksanakan oleh cabang eksekutif dari

pemerintahan melalui konsultasi dengan parlemen nasional.

### **Pemisahan yang Efektif Militer dari Polisi**

- Polisi ditempatkan di bawah otoritas Departemen Dalam Negeri begitu departemen itu telah menjadi pranata sipil.

### **Mengurangi Peran Militer dalam Bisnis**

- Struktur sipil yang bisa dipertanggungjawabkan kepada pemerintah harus mengambil alih manajemen bisnis legal angkatan bersenjata seraya menjamin keuntungan yang didapat tetap milik TNI.

### **Mengurangi atau Menghapus Struktur Teritorial**

- Pengurangan komando teritorial militer harus dikombinasikan dengan peningkatan kesempatan-kesempatan bagi partisipasi kelembagaan TNI dalam forum-forum internasional sebagai alat untuk menanamkan norma-norma profesional yang lebih besar dan menaikkan gaji tentara.
- Opsi penugasan kembali para perwira dari militer ke kepolisian harus dilajari sementara memberikan pertimbangan khusus pada langkah-langkah pengantian kerugian atas persepsi pembatasan status tentara.

## **Masyarakat Sipil**

### **Peran Asosiasi dan Ornop dalam Mendukung Masyarakat Sipil**

- Asosiasi dan ornop sebaiknya mendukung implementasi pemerintahan yang baik pada tingkat nasional. Dalam konteks ini, peran asosiasi dan ornop adalah memonitor kebijakan publik dan proses pengambilan keputusan melalui dialog dengan pemerintahan sendiri, dengan DPR, dan dengan partai-partai politik.
- Asosiasi dan ornop perlu membangun mekanisme-mekanisme untuk memonitor dan memperkuat masukan mereka sendiri bagi proses pembuatan kebijakan publik.
- Asosiasi dan ornop perlu menjaga independensi dari partai-partai politik, tetapi mereka juga perlu membuat jaringan dan menjaga komunikasi yang baik dengan anggota-anggota DPR dan partai-partai politik yang mempunyai tujuan dan nilai-nilai yang sama.

### **Membangun dan Memperbaiki Efektivitas Organisasi-Organisasi Masyarakat Sipil**

- Pemerintah sebaiknya mulai melibatkan wakil-wakil dari organisasi-organisasi

masyarakat sipil untuk berdialog aktif dan terbuka saat membuat rancangan setiap undang-undang yang berdampak pada organisasi-organisasi masyarakat sipil di Indonesia.

- Ornop sebaiknya menyusun kriteria yang tepat untuk membangun organisasi-organisasi masyarakat yang berdaya.
- Pemerintah, melalui konsultasi dengan organisasi-organisasi masyarakat sipil, sebaiknya menetapkan beberapa langkah yang mendorong kemandirian keuangan dan tingkat mobilisasi sumberdaya lokal yang lebih besar. Hal ini akan mencakup pembebasan pajak pada sumbangan-sumbangan perseorangan atau perusahaan yang diberikan untuk organisasi-organisasi masyarakat sipil dan bantuan yang ditujukan untuk yayasan yang didanai masyarakat setempat, juga bagi upaya pengumpulan dana oleh masyarakat setempat, dan bagi usaha-usaha lokal yang dijalankan oleh organisasi-organisasi masyarakat sipil.
- Pemerintah, melalui konsultasi dengan organisasi-organisasi masyarakat sipil, sebagai bagian dari pengakuan identitas diri sebagai organisasi pembangunan masyarakat, mesti menetapkan kriteria yang lebih ketat dan menuntut transparansi yang lebih besar soal pertanggungjawaban keuangan organisasi masyarakat sipil, sebagai imbalan dari pemberian oleh pemerintah dan pemberian fasilitas bebas pajak.
- Sebuah “nilai sempurna” sebaiknya diberikan kepada seluruh organisasi masyarakat sipil yang memenuhi kriteria manajemen dan pertanggungjawaban keuangan yang ketat. Skema ini sebaiknya dibangun dari dalam komunitas organisasi-organisasi masyarakat sipil itu sendiri.
- Organisasi-organisasi sipil sebaiknya membangun pusat pelatihan, atau unit-unit di dalam pusat pelatihan yang ada, untuk melatih personel asosiasi dan ornop dalam memobilisasi sumber daya dan pertanggungjawaban setempat.
- Semua organisasi masyarakat sipil sebaiknya diwajibkan menyatakan di depan umum tujuan mereka dan anggota-anggota Dewan Pengurus mereka dan menghasilkan laporan kegiatan tahunan yang menerangkan apa yang telah mereka capai dan berapa banyak biaya yang mereka keluarkan untuk melakukan hal itu.
- Semua organisasi masyarakat sipil yang pendapatannya di atas tingkat tertentu sebaiknya diaudit tahunan oleh auditor independen dan mempublikasikan audit ini.
- Organisasi-organisasi masyarakat sipil harus membentuk di antara mereka agen sertifikasi sendiri untuk mengembangkan kriteria pengakuan kecakapan.
- Organisasi-organisasi sipil harus menetapkan sendiri standar dan tanda

penghargaan dan persetujuan bagi lembaga pelatihan yang kompeten untuk membangun kecakapan kepemimpinan dan manajemen untuk masyarakat sipil.

- DPR dan DPRD perlu memberitahukan dengan jelas kepada organisasi-organisasi masyarakat sipil tentang struktur mereka dan cara organisasi-organisasi itu dapat berbicara dengan mereka.
- Organisasi masyarakat sipil perlu menghasilkan panduan bagi mereka sendiri tentang bagaimana mengakses pengetahuan dan pengambilan keputusan yang mereka butuhkan untuk membuat masukan bagi perdebatan lokal dan nasional.
- Organisasi masyarakat sipil perlu menjalani pelatihan advokasi untuk memperbaiki kecakapan dan kemampuan mereka membangun koalisi untuk advokasi.
- Organisasi masyarakat sipil juga perlu mengakui dan menyetujui kursus pelatihan untuk pelatihan advokasi.
- Organisasi masyarakat sipil sebaiknya menjelaskan siapa mereka kepada masyarakat dan pemerintah di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten.
- Organisasi masyarakat sipil sebaiknya mendirikan badan koordinasi bagi mereka sendiri pada tingkat nasional dan provinsi dan tingkat kabupaten.
- Pemerintah sebaiknya mengajak badan-badan serupa itu berdiskusi tentang kebijakan dan perencanaan seperti mereka lakukan dengan perwakilan komunitas bisnis.

### **Pemberdayaan Masyarakat Sipil pada Tingkat Desa**

- Lumbung desa, rembuk desa, musyawarah bangunan dan kelompok-kelompok informal lainnya pada tingkat desa, yang keanggotaannya terdiri atas pemimpin terkemuka dan agama setempat yang bertanggung jawab atas urusan masyarakat, sebaiknya diperkuat dan diberdayakan. Tugas utama mereka adalah mengkomunikasikan harapan-harapan masyarakat kepada pengambil keputusan di luar mereka, terutama pemerintah.
- Pranata-pranata formal dan resmi seperti LKMD, RT, RW, lurah, dan camat (kepala kecamatan) perlu dijaga tetapi fungsi-fungsi mereka sebaiknya lebih sebagai saluran suara-suara masyarakat. Kelompok-kelompok informal seperti lumbung desa sebaiknya menjadi badan pengontrol bagi lembaga-lembaga resmi.
- Partai-partai politik sebaiknya meyakinkan bahwa kader-kader mereka bekerja melalui saluran-saluran seperti itu pada tingkat desa.

### **Peran Partai-partai Politik dalam Masyarakat Sipil**

- Partai-partai politik dan DPR sebaiknya bekerja dengan masyarakat sipil untuk menyusun kembali sistem partai dengan mengurangi jumlah partai politik.
- Partai-partai politik dan DPR sebaiknya bekerja dengan masyarakat sipil untuk mendorong partai-partai politik menjadi lebih bertanggung jawab dalam mengungkapkan identitas dan kebijakan mereka, merekrut kandidat-kandidat, dan berkomunikasi dengan rakyat biasa.
- Partai-partai politik dan DPR sebaiknya membuat struktur yang akan mengontrol mekanisme pendanaan partai-partai politik.
- Para pemimpin partai-partai politik sebaiknya mengubah orientasi mereka dari hanya mencari kekuasaan ke keterlibatan dengan isu-isu. Hal ini perlu dilakukan, khususnya, dengan cara berkomunikasi dengan para pemilih mereka.

### **Peran Media dalam Pemberdayaan Masyarakat Sipil**

- Mengajukan Undang-undang Pers Baru melalui proses yang terbuka dan transparan. Masyarakat perlu mengetahui siapa yang terlibat di dalam proses pembuatan undang-undang dan peraturan apa yang sedang diusulkan.
- Kebebasan pers sebaiknya dilindungi dari setiap tindakan sepihak yang dilakukan oleh pemerintah dan pemilik media.
- Undang-undang Pers penting untuk melindungi wartawan dari setiap bentuk intimidasi akibat amarah anggota-anggota masyarakat.
- Agar media yang kuat dan independen berkembang, undang-undang pers perlu berjalan bersama dengan undang-undang yang menjamin akses yang bebas terhadap informasi.

### **Peran Pendidikan dalam Pemberdayaan Masyarakat Sipil**

- Menteri Pendidikan sebaiknya mempersiapkan silabus baru bagi pendidikan masyarakat dalam sistem sekolah formal. Ini harus melibatkan beberapa masukan dari organisasi-organisasi masyarakat sipil. Guru sebaiknya dididik kembali tentang silabus baru ini.
- Organisasi-organisasi masyarakat sipil sebaiknya berkumpul bersama-sama untuk mendesain dan mengajukan silabus pendidikan masyarakat bagi pendidikan umum, yang sebaiknya memasukkan informasi mengenai desentralisasi pemerintahan.
- Organisasi-organisasi masyarakat sipil sebaiknya mengatur pelatihan pelaksana-pelaksana pendidikan masyarakat.

## Pembangunan Sosial-Ekonomi

### Sebuah Cetak-Biru untuk Reformasi

- Membangun basis ekonomi yang luas untuk menjamin kesejahteraan sosial.
- Memprioritaskan perbaikan kondisi hidup dan kesejahteraan kelompok-kelompok rentan dalam masyarakat, termasuk perempuan dan kelompok sosial yang tidak memiliki hak-hak istimewa, untuk menghilangkan kemiskinan struktural.
- Memberikan kesempatan dan akses yang sama terhadap kemajuan untuk seluruh rakyat Indonesia.
- Membangun paradigma ekonomi yang tidak hanya fokus pada industri dan perdagangan skala besar tetapi juga membantu usaha kecil dan menengah dan fokus pada pembangunan pertanian dan sektor kelautan, mengakui bahwa yang disebut terakhir menjadi sumber mata pencaharian bagi mayoritas rakyat Indonesia.
- Menghapuskan kemiskinan di daerah pedesaan dan perkotaan.
- Membangun sebuah sistem ekonomi yang seimbang yang terbuka dan transparan dan menghapuskan korupsi, kolusi, dan nepotisme, juga sistem monopoli dan oligopoli yang memberikan perlindungan dan hak-hak istimewa hanya kepada sedikit elite politik dan ekonomi.
- Membangun sebuah sistem ekonomi yang tidak terlalu tergantung pinjaman luar negeri. Indonesia memang tak harus diisolasi secara ekonomi, tapi Indonesia harus menegakkan integritas ekonomi nasional.
- Menciptakan paradigma pembangunan ekonomi Indonesia yang menempatkan aktivitas ekonomi sebagai media untuk memajukan kesejahteraan nasional dan bukan sebagai tujuan bagi aktivitas ekonomi itu sendiri.
- Membangun sebuah sistem ekonomi yang mengatasi jurang perbedaan regional.

### Pembangunan Melalui Aturan Hukum

- Menghilangkan campur tangan negara yang berlebihan terhadap mekanisme pasar untuk mencegah distorsi pasar.
- Menerapkan aturan hukum, tanpa diskriminasi, untuk mencegah eksplorasi dan perlakuan tidak adil terhadap pekerja Indonesia.
- Perlakuan yang sama dan adil terhadap semua subyek ekonomi untuk memberikan kesempatan sukses yang sama untuk semua orang.
- Penciptaan proses yang transparan dalam pemberian hak-hak ekonomi melalui lisensi.
- Lepas dari rekomendasi bahwa negara tidak boleh campur tangan untuk

menciptakan distorsi pasar, mengakui bahwa negara memiliki peran dalam penyediaan jaring pengaman dan dukungan kepada kelompok-kelompok rentan. Memberikan perhatian khusus pada kelompok-kelompok rentan, seperti sektor informal, melalui program-program aksi yang positif yang pada akhirnya akan “menyamakan posisi di lapangan permainan”.

### **Letter of Intent**

- Mengembangkan proses dari bawah ke atas (*bottom-up*) untuk mendapatkan masukan bagi cetak biru pembangunan ekonomi agar relevan bagi semua wilayah di Indonesia.
- Mengembangkan pendekatan yang inklusif dalam perencanaan ekonomi untuk mencegah terjadinya marjinalisasi kelompok mana pun, terutama perempuan dan kelompok-kelompok rentan yang lain. Mengadakan konsultasi-konsultasi mengenai dampak dari kebijakan potensial dan menyelenggarakan dengar pendapat umum sebelum keputusan final diambil, terutama pada aspek-aspek yang berhubungan dengan kehidupan dan budaya seluruh masyarakat.
- Berinvestasi dalam pembangunan proses sosialisasi yang transparan, untuk menjamin bahwa cetak biru jangka panjang untuk pembangunan adalah produk konsensus nasional dan berhubungan dengan keteraturan sosial.

### **Otonomi Daerah dalam Menghadapi Kompetisi Global**

- Jaminan kebebasan bergerak bagi semua faktor produksi, barang dan jasa di Indonesia.
- Proses politik yang menjamin otonomi penduduk lokal untuk menentukan aspirasi mereka.
- Menimbang ulang secara bersamaan UU No. 22/1999 dan 25/1999, bersama dengan tiga UU politik yang baru, untuk benar-benar membangun pilar-pilar bagi otonomi, mulai dari tingkat pemerintahan yang rendah hingga yang paling tinggi.
- Untuk UU yang melengkapi otonomi daerah dengan mengontrol kekuasaan pemerintahan pusat.
- Mengatur prinsip-prinsip maupun praktik-praktek di tingkat pusat dan daerah untuk menjamin agar otonomi daerah tidak menciptakan bentuk-bentuk baru korupsi, kolusi, nepotisme.
- Mengatur prinsip-prinsip dan praktik-praktek yang membantu kerja sama daerah dalam rangka mengoptimalkan manajemen sumber daya. Perbatasan wilayah tak boleh merintangi keputusan ekonomi yang rasional.
- Memperkenalkan sistem insentif untuk menjamin fleksibilitas pelaksanaan otonomi daerah.
- Menjamin bahwa pemerintahan daerah tidak diharapkan menjadi agen kontrol. Peran mereka haruslah menjadi fasilitator yang menjamin kelompok-kelompok minoritas yang lemah tidak terpinggirkan, dan bahwa pembangunan tidak merusak lingkungan.

## **Masyarakat Sipil dan Desentralisasi Ekonomi**

- Membuat kerangka kerja hukum yang memenuhi aspirasi terhadap otonomi di tingkat provinsi untuk mengimplementasikan desentralisasi secara bertahap. Ini termasuk membuat sebuah Perpu mengenai otonomi di tingkat provinsi, meninjau ulang UU No. 22 dan 25, dan memperkuat usaha-usaha untuk meningkatkan kepedulian terhadap hukum di antara masyarakat umum dan di antara parlemen pusat dan daerah.
- Mengembangkan sebuah rencana strategis untuk menerapkan desentralisasi, memperhitungkan kebutuhan untuk menjamin penyediaan jasa secara terus-menerus, implementasi keseimbangan di antara daerah-daerah, dan kebijakan fiskal yang konsisten.
- Mempertahankan momentum desentralisasi dengan menjamin bahwa pemerintahan pusat secepatnya mengambil langkah-langkah untuk menjalankan desentralisasi, terutama di kota-kota dan kabupaten-kabupaten yang mampu menangani kebutuhan seperti pendidikan, kesehatan, pertanian, dan pembangunan jalan. Strategi ini akan menjamin bahwa kepercayaan dipelihara dan juga akan memberikan lebih banyak waktu untuk bersiap menangani tantangan-tantangan teknis desentralisasi.
- Karena membangun otonomi dari sistem yang sangat sentralis adalah proses yang sangat sulit dan mencakup bermacam-macam dimensi politik, hukum, sosial-budaya, dan ekonomi, proses pemindahan kekuasaan ini menuntut koordinasi dan kerja sama dari seluruh menteri kabinet dengan tanggung jawab terhadap pembangunan ekonomi, industri, kesejahteraan sosial dan pengentasan kemiskinan, dan keamanan.
- Proses desentralisasi haruslah diperluas sampai ke tingkat akar rumput, menghindari konsentrasi baru kekuasaan ekonomi di tingkat elite lokal.
- Hubungan horisontal di antara daerah-daerah haruslah ditingkatkan melalui kegiatan ekonomi.
- Kegiatan pembangunan haruslah ditetapkan di tingkat lokal.
- Pajak pertambahan nilai harus dipindahkan dari pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah secara bertahap.

## **Pemanfaatan Sumber Daya Alam yang Berkesinambungan**

- Pasar itu lemah dalam memberi harga biaya perusakan sumber daya alam seperti penipisan, polusi, atau kerusakan lingkungan hidup lainnya. Pemerintah harus mengaturnya dengan tindakan-tindakan seperti penarikan pajak produksi sampah beracun, polusi, atau eksternalitas negatif lainnya.
- Pemerintah berperan mengatur standar perusakan dan manajemen sumber daya alam. Bappedal perlu lebih efektif, dan sistem peradilan diperkuat sehingga para pelanggar hukum lingkungan hidup bisa ditangani secara hukum
- Harus dibuat sebuah mekanisme untuk secara reguler meninjau kontrak-kontrak eksloitasi sumber daya alam yang dihasilkan di masa lampau,

untuk memastikan bahwa semuanya masih memenuhi standar-standar lingkungan hidup.

- Masyarakat yang lebih luas, juga masyarakat lokal, adalah pihak yang berkaitan (*stakeholder*) dengan lingkungan hidup. Organisasi nonpemerintah lingkungan hidup bisa memainkan peran yang berguna dalam memberikan perhatian pada masalah-masalah dan mengusulkan strategi-strategi untuk menangani lingkungan hidup dan sumber daya alam.
- Pemerintah harus menghentikan semua penebangan ilegal, meninjau mekanisme untuk mengeluarkan izin penebangan, dan mencabut semua izin yang tidak memenuhi standar manajemen lingkungan hidup, sebagaimana yang ditetapkan oleh lembaga Lambaga Ekolabel Indonesia.
- Usaha-usaha untuk mengawasi pemanfaatan sumber daya alam harus dilaksanakan dan patroli laut setempat ditingkatkan untuk menghentikan penangkapan ikan ilegal yang dilakukan oleh kapal asing, terutama di bagian timur Indonesia.

### **Memberdayakan Investor Lokal yang Ramah Lingkungan**

- Menrancang program aksi yang tegas untuk mendukung investor dan perusahaan lokal yang ramah lingkungan dalam mendapatkan akses pemanfaatan sumber daya alam yang berkelanjutan.
- Memastikan proses tender untuk proyek-proyek investasi dapat berlangsung adil di tingkat lokal, terbuka bagi semua penawar.
- Untuk studi kelayakannya, proyek investasi daerah harus taat pada syarat-syarat analisis dampak sosial dan lingkungan, seperti ditetapkan oleh Bappedal.
- Harus ada penyaringan ketat terhadap proposal investasi, mempertimbangkan dampak lingkungan dan sosial kegiatan-kegiatannya secara hati-hati.
- Memberdayakan investor lokal dengan kemampuan untuk taat pada prinsip-prinsip tanggung jawab sosial sebagai aset dan sebuah bentuk pengaruh dalam berkompetisi dengan investor lain.

### **Struktur Fiskal**

- Menyediakan mekanisme untuk menjamin bahwa APBN bisa disahkan. Jika timbul kebuntuan ketika membahas APBN, harus ada konsensus mengenai cara-cara penyelesaiannya. Contohnya, pengacuan ke anggaran tahun sebelumnya mesti diizinkan untuk mendapatkan jaminan persetujuan terhadap anggaran rutin, sementara anggaran pembangunan harus dibahas secara detail hingga ada sebuah kesepakatan akhir dan komplet.
- Mengambil langkah-langkah untuk memperkuat kecakapan dan kemampuan anggota DPR dalam membahas APBN.
- Memastikan ada komitmen mengikat dari pemerintah bahwa peningkatan pajak pendapatan akan digunakan selayaknya demi mewujudkan keadilan sosial.
- Memprioritaskan pembangunan proses penyusunan anggaran publik yang demokratis, misalnya dengan memungkinkan berlangsungnya

perencanaan dan persiapan anggaran dalam beberapa tahun. Kendala waktu yang berjalan sangat mengganggu rencana jangka panjang, dan rentang waktu 18 bulan akan lebih memadai.

- Untuk mengurangi efek *crowding out* negatif di pasar modal lokal, pemerintah harus mengumumkan sebelumnya sebuah jadwal yang cocok untuk menerbitkan obligasi, agar sektor swasta masih bisa menghimpun dana (modal).

### **Masa Depan Birokrasi dan Pembaharuan Politik**

- Merasionalisasi dan mereformasi administrasi publik agar efisien dan efektif. Upah perlu ditingkatkan untuk pegawai pemerintah agar insentif dari sogokan dan korupsi bisa ditiadakan.
- Mengurangi rasio pegawai pemerintah dengan publik pada umumnya hingga ke tingkat yang realistik. Melatih kembali para administrator publik untuk lebih responsif pada paradigma baru di Indonesia.
- Meninjau proses rekrutmen dan promosi dalam birokrasi untuk memastikan bahwa prestasi dan efisiensi adalah kriteria rekrutmen.
- Menjamin birokrasi bisa dimintai pertanggungjawaban di depan masyarakat, sebagai sebuah pranata dengan orientasi melayani dan bekerja berdasarkan tuntutan.
- Memberikan upah yang kompetitif dan menjamin bahwa orang-orang yang direkrut bisa membangun karir yang berarti di dalam birokrasi.

### **Militer dan Peranannya di Bisnis**

- Mencabut militer dari bisnis adalah sama pentingnya dengan reformasi birokrasi untuk mengoptimalkan reformasi sosial-ekonomi di Indonesia.
- Membongkar posisi-posisi monopoli yang dipertahankan oleh militer melalui peraturan pemerintah.
- Privatisasi perusahaan-perusahaan milik militer, atau memastikan bahwa kepentingan publik terwakili dalam investasi dan dana yang dikontrol oleh militer.
- Membangun mekanisme untuk memastikan transisi militer keluar dari bisnis.

### **Mendorong Perusahaan-Perusahaan Bisnis Kecil dan Menengah**

- Mengurangi beban lisensi pada semua perusahaan. Kesimpang-siuran peraturan dan syarat-syarat lisensi belakangan ini sangat kompleks, menghabiskan biaya, waktu, dan buruk bagi niat untuk memulai. Akibatnya, semua itu menjadi penghalang untuk memasuki pasar, atau mempertahankan perusahaan dan bisnis tetap di sektor informal.
- Tindakan jangka pendek untuk masalah birokrasi adalah mendirikan “Pusat Pelayanan Sekali Berhenti”. Tujuannya adalah untuk memudahkan ongkos dan urusan dokumen-dokumen dalam memperoleh semua izin dan lisensi yang diperlukan, dengan membuat mereka berada di satu tempat dan melalui satu proses aplikasi. Namun, ini harus menjadi

solusi sementara, sebab sukses bisnis dalam jangka panjang persyaratan-persyaratan birokrasi harus sejauh mungkin dieliminasi.

- Mengurangi, dengan pandangan untuk menyingkirkan, semua pajak retribusi yang menambah beban biaya produksi tersembunyi bagi SME. Ini bisa saja bersifat legal ataupun ilegal, termasuk contohnya pembayaran uang jaminan keamanan lokal. Ini hanya bisa dilakukan bersamaan dengan kepatuhan pada aturan hukum di Indonesia
- Memperbaiki persaingan. Tarif dan kuota, seperti halnya lisensi, berfungsi menghalangi pasar. Sementara tidak ada keberatan terhadap alasan untuk mempertahankan tarif dan kuota, kedua hal ini harus dihapus untuk menciptakan sebuah pasar yang adil.
- Meningkatkan tersedianya pelatihan keterampilan teknik dan manajerial bagi SME. Untuk saat ini, pelatihan semacam itu disediakan oleh negara sebagai bagian dari program kerja sama, tetapi sering tidak efisien dan tidak memadai. Pada jangka waktu panjang, pelatihan harus disediakan oleh sektor swasta.
- Menggalakkan kerja sama erat antara para pemilik dan manajer SME sehingga, sebagai sebuah sektor, mereka akan memiliki suara yang lebih kuat untuk mempromosikan pandangan-pandangan dan kebutuhan-kebutuhan mereka. Ini akan melengkapi keberadaan FORDA (forum wilayah) yang telah dibangun tiga tahun terakhir ini.
- Karena pertanian adalah sektor terbesar di mana SME didirikan, ada kebutuhan untuk membangun sebuah strategi menyeluruh untuk sektor pangan dan pertanian. Proteksionisme mempengaruhi sektor ini.
- Pencabutan semua subsidi, terutama BBM, harus dibarengi oleh skema untuk mengontrol dampaknya.
- Perlu mendidik para legislator tentang masalah-masalah SME.

### **Penegakan Hukum**

- Langkah-langkah harus segera diambil untuk mengukuhkan aturan hukum, termasuk hukum-hukum perburuhan.
- Memprioritaskan penegakan hukum di bidang perburuhan. Kekerasan harus dianggap sebagai tindakan kejahatan dan harus ditindak sesuai hukum.
- Memperkuat pranata-pranata hukum dan menegakkan hukum-hukum perburuhan.
- Membuat saluran komunikasi antara pimpinan pemerintah pusat dan daerah untuk menjamin bahwa kekerasan di perburuhan diperhatikan.
- Menggunakan media untuk membangun kesadaran melawan penghisapan tenaga kerja.

### **Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dalam Hubungan Perburuhan**

- Hapus korupsi dalam hubungan perburuhan yang mengarah ke penghisapan tenaga kerja.
- Memastikan bahwa buruh diupah secara wajar, yaitu upah untuk hidup.

- Membangun mekanisme hukum untuk melindungi hak-hak buruh secara lebih efektif.

### **Diskriminasi antara Buruh Perempuan dan Laki-laki**

- Upah harus berdasarkan kualitas kerja, bukan pada gender.
- Perempuan juga pencari nafkah utama dan pembeda-bedaan harus tidak didasarkan atas gender.
- Diskriminasi berdasarkan gender yang berasal dari fungsi-fungsi reproduksi perempuan harus dilarang oleh hukum, dan hukum harus ditegakkan.

### **Upah Minimum Regional**

- Harga kebutuhan harian harus didasarkan atas kriteria yang realistik dan ditentukan melalui proses yang transparan dan adil.
- Harus ada mekanisme perwakilan bagi serikat buruh-serikat buruh untuk mengirimkan wakilnya di Dewan Pengupahan nasional.
- Peran para akademisi dalam menentukan upah sebuah perusahaan harus dibatasi hanya dalam kapasitas sebagai penasihat. Formulasi pengupahan harus didasarkan atas kemampuan ekonomi sebuah perusahaan dan indeks standar kebutuhan sehari-hari
- UMR harus didasarkan atas fiskal minimum perusahaan dan kebutuhan hidup minimum buruh. Oleh karenanya, upah harus dihubungkan dengan kesejahteraan perusahaan. Untuk menjamin agar hal ini terpenuhi, perusahaan harus menyediakan informasi yang berhubungan dengan status keuangan kepada buruh dan serikat buruh untuk menegosiasikan upah yang layak.
- Pemerintah harus membuat peraturan untuk menjamin upah minimum dan kapasitas untuk menghubungkan antara kenaikan upah dengan produktivitas.

### **Pemogokan dan Penyelesaian Persengketaan Perburuhan**

- Buruh dan pengusaha harus melakukan negosiasi untuk menyelesaikan masalahnya.
- Hak untuk mogok harus dianggap sebagai hal pokok buruh sebagai hak untuk berserikat dan menggunakan hukum.
- Sebuah pengadilan perburuhan harus didirikan untuk menyelesaikan masalah-masalah perburuhan secara efisien dan membatasi waktu proses hukum antara buruh dan pengusaha. Pengadilan perburuhan harus mampu membuat putusan yang independen, menyeluruh, dan mengikat dalam jangka waktu yang ditentukan
- Dalam proses sengketa, pengusaha masih harus memenuhi kewajibannya terhadap buruh baik ketika mereka masih mempekerjakan buruh tersebut atau tidak.

### **Buruh Anak-Anak**

- Buruh anak-anak hanya diizinkan setelah mereka sekolah. Pemerintah dan pengusaha harus menjamin bahwa anak-anak ini harus menerima pendidikan.
- Karena ketidakmampuan fisik anak, jam kerja mereka harus dibatasi sampai pada lima sampai enam jam perhari.
- Sebagaimana buruh perempuan, anak-anak harus menerima upah berdasarkan pekerjaan yang dilakukannya.

### Proses Pembuatan Kebijakan yang Terbuka

- Semua kebijakan pemerintah bertujuan memberikan manfaat bagi rakyat. Hal ini menuntut pemerintah untuk berkonsultasi secara langsung dengan rakyat sebelum merumuskan kebijakan untuk menjamin bahwa masukan mereka dijamin.
- Peran pemerintah adalah sebagai fasilitator bukan sebagai pengatur absolut dan ini harus direfleksikan dalam kebijakan dan program nasional.

### Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

- Peninjauan prosedur-prosedur pengangkatan semua pejabat tinggi, mulai dari eselon satu di sektor publik sampai ke dewan direktur semua Badan Usaha Milik Negara (BUMN).
- Direktur semua BUMN harus diteliti oleh komisi independen.
- Lembaga-lembaga seperti ombudsman harus diperkuat dan diberdayakan untuk melaksanakan penyelidikan menyeluruh terhadap laporan mengenai pelanggaran.
- Negara harus menyediakan insentif untuk semua perusahaan agar menjaga catatan dan rekening sehingga gambaran yang akurat tentang pajak pendapatan dan tanggung jawabnya dapat dijamin.
- Pelayanan-pelayanan pengumpulan pajak harus direformasi untuk menjamin bahwa mereka menjalankan tugas nyata yang diembannya dengan integritas dan kekujuran.
- Sebagaimana dijelaskan di atas, birokrasi harus direformasi supaya efektif dan jujur.

## Gender

### Hak-Hak Perempuan dan Hukum

- Menggunakan CEDAW sebagai fondasi hak-hak perempuan.
- Membentuk komisi dalam parlemen yang terdiri atas berbagai disiplin, bersama-sama dengan para penasihat ahli dari jaringan masyarakat sipil. Tanggung jawab komisi ini adalah menganalisis peraturan yang ada dan mengidentifikasi jarak dan kesenjangan terhadap CEDAW. Menjadi tanggung jawab komisi untuk kemudian merumuskan kebijakan-kebijakan konkret dan amandemen undang-undang serta mengusulkannya kepada parlemen.
- Menjamin konstitusi bersifat anti-diskriminasi dan menghadirkan kesetaraan gender.

- Memperluas wacana nasional tentang peninjauan ulang terhadap konstitusi untuk memasukkan perempuan dalam proses negosiasi, sehingga peninjauan ulang dan proses amandemen tersebut menjadi lebih inklusif. Kemungkinannya adalah untuk membentuk sebuah komisi untuk meninjau ulang konstitusi dengan kuota 33% anggota perempuan.
- Menyelenggarakan satu atau lebih konferensi-konferensi nasional untuk menyatukan aktor-aktor terkait yang dapat mendiskusikan tantangan-tantangan terkini terhadap proses peninjauan ulang yang konstitusional. Hasil pertemuan-pertemuan ini seharusnya dapat berupa rekomendasi-rekomendasi konkret bagi para pengambil kebijakan, bersama-sama menyetujui syarat-syarat evaluasi dari proses tersebut dan kerangka waktu yang spesifik untuk memastikan keberhasilan tujuan. Liputan media yang maksimal atas kegiatan ini perlu dan dapat dipastikan dengan mengundang para pengambil kebijakan utama di Indonesia dan/atau kaum sepuh yang terkenal secara internasional.
- Menyediakan program-program tindakan afirmatif yang didukung oleh sebuah dewan pengawas, dengan opsi peninjauan ulang oleh publik dan penyesuaian program setiap lima tahun.
- Kelompok kerja ini merekomendasikan bahwa dalam jangka waktu lima tahun semua opsi dan rekomendasi ini dapat dituliskan dalam dokumen resmi, dan memiliki rentang waktu 10 tahun untuk mengawasi efektivitas dari proses tersebut.
- Meninjau dan menuliskan ulang hukum yang ada sekarang untuk memunculkan pasal-pasal atau ayat-ayat yang secara jelas mendiskriminasikan perempuan
- Menambah jumlah pengacara perempuan
- Menambah jumlah hakim perempuan di setiap tingkat pengadilan. Menyediakan pelatihan peka gender bagi para pekerja pengadilan yang ada di masa ini
- Menyediakan hukum-hukum yang melindungi perempuan dari kekerasan — negara maupun rumah tangga.

#### **Perempuan di Tampuk Kekuasaan dan Pengambilan Keputusan**

- Partai-partai politik mengambil kepemimpinan dalam memperkenalkan sistem kuota untuk meningkatkan jumlah perempuan dalam pemilu mendatang.
- Menyesuaikan peraturan-peraturan dan prosedur-prosedur dalam pranata yang menciptakan suasana yang lebih netral gender.
- Menyediakan pelatihan bagi anggota parlemen yang ada saat ini untuk menjadikan mereka lebih efektif dan sekaligus menjadi contoh penyambung aspirasi yang baik.
- Pelatihan haruslah ditujukan pada aspek-aspek khusus seperti presentasi, dampak bahasa, jaringan dengan media, dan dalam mengawasi anggota baru dalam parlemen.
- Menyediakan pelatihan peka gender bagi anggota parlemen laki-laki.
- Memastikan keberadaan perwakilan perempuan dan perspektif gender dalam seluruh proses pembuatan kebijakan.

#### **Mekanisme Institusional untuk Mengedepankan Perempuan**

- Meningkatkan kekuasaan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan termasuk kekuasaan dalam pembuatan kebijakan.
- Menunjuk penasihat khusus gender bagi presiden, yang mungkin saja adalah Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, untuk memastikan akses dan tanggung jawab yang konsisten pada lembaga tertinggi pembuat kebijakan di negara ini terhadap isu gender.
- Meningkatkan alokasi anggaran untuk kementerian negara untuk memastikan kementeritaan tersebut dapat dimanfaatkan secara efektif dengan melaksanakan program-program gendernya.
- Mempercepat *gender mainstreaming* dalam departemen-departemen, khususnya di daerah-daerah.
- *Gender-mainstreaming* di semua cetak biru pemerintah Rencana Indak Pembangunan Nasional (RIPNAS) dan Program Pembangunan Nasional (PROOPENAS) untuk memastikan adanya kepekaan gender pada rekomendasi-rekomendasi kebijakan dan implementasinya.
- Menciptakan dan memperkuat mekanisme nasional dengan lembaga pemerintah lainnya dan lembaga nonpermerintah untuk memastikan pengawasan terhadap *gender mainstreaming*, misalnya dengan menciptakan komisi nasional untuk kesetaraan gender yang memiliki kewenangan untuk mengkritisi dan merekomendasikan alternatif-alternatif kebijakan.

### **Perempuan, Kemiskinan dan Ekonomi**

- Meninjau ulang skala upah untuk pelayanan publik dan mendorong sektor swasta untuk melakukan hal yang sama
- Me-evaluasi ulang kualifikasi untuk memperoleh “tunjangan”.
- Melaksanakan konvensi internasional tentang “upah sama untuk kerja yang sama”
- Mengakui kontribusi ekonomi perempuan di sektor informal dalam laporan keuangan.
- Rencana penghapusan kemiskinan harus dianalisis dan diformulasikan dengan perspektif gender.
- Menyediakan kredit kecil/mudah kepada perempuan, khususnya untuk sektor usaha kecil dan menengah.
- Menyediakan program-program pelatihan kerja yang lebih baik untuk meningkatkan ketrampilan.
- Membentuk peraturan yang melarang diskriminasi dalam pembentukan dan pemutusan hubungan kerja.
- Menyediakan perlindungan sosial dan legal untuk para buruh migran untuk memperbaiki kondisi kerja.

### **Perempuan, Pendidikan dan Pelatihan**

- Meninjau ulang buku teks sekolah untuk menghapuskan bias gender atau implikasi diskriminasi lainnya.
- Melaksanakan kuota atau tindakan afirmatif terhadap jumlah anak perempuan

di sekolah

- Menyediakan sumber daya yang tepat dan cukup untuk melatih dan mendidik perempuan dan anak perempuan.

#### **Perempuan dan Kesehatan**

- Menyediakan akses yang setara untuk pelayanan kesehatan yang baik.
- Meningkatkan kesadaran kesehatan melalui kampanye media yang intensif
- Mengadakan penelitian mengenai kemungkinan skema asuransi kesehatan berbasis komunitas. Ini dapat dilakukan dengan menggunakan metode tradisional tabungan kelompok atau pengadaan sumbangan khusus untuk perawatan bagi mereka yang sakit.
- Mengikutsertakan komunitas bisnis untuk ikut mendanai, bersama-sama dengan pemerintah, pola kesehatan di berbagai desa yang berbeda. Dengan cara ini, bisnis memperoleh pengakuan lebih di tingkat komunitas dan pemerintah memperoleh bantuan finansial untuk inisiatif lokal.

#### **Kekerasan terhadap Perempuan dan Konflik Bersenjata**

- Menyediakan kebutuhan praktis yang peka gender dalam membangun kembali wilayah konflik di bidang perumahan, jalan, akses air bersih, dan lain sebaginya.
- Mengakui penganiayaan di dalam rumah tangga sebagai tindak kriminal dan menyediakan perlindungan hukum bagi perempuan.
- Menyediakan jaringan dukungan yang cukup bagi perempuan.
- Membuat mekanisme pelaporan dan pengawasan yang cukup yang berkaitan dengan kekerasan terhadap perempuan.
- Melawan faktor “malu” melalui pendidikan publik dan program-program pendukung.

#### **Perempuan dan Media**

- Mendukung promosi perempuan terkemuka sebagai contoh-peran dan “kisah keberhasilan”.
- Menciptakan mekanisme untuk mengawasi cara media menggambarkan relasi-relasi gender.
- Pemerintah, dengan dukungan kelompok bisnis dan komunitas ornop yang lebih luas, memberikan penghargaan khusus kepada media yang dipandang terbaik dalam melakukan peliputan yang peka gender.

#### **Perempuan dan Lingkungan Hidup**

- Meningkatkan dan menggunakan secara efisien alokasi sumber-sumber daya untuk pembangunan sosial dengan perspektif gender.
- Mewujudkan kerja sama yang lebih baik antara pemerintah dan ornop lingkungan hidup dalam pembuatan kebijakan.
- Mendirikan komisi khusus untuk melakukan studi investigasi dari pengalaman-pengalaman negara tetangga dan untuk merekomendasikan kebijakan-kebijakan.

### Anak Perempuan

- Pendidikan publik perlu menggarisbawahi adanya bias terhadap anak perempuan.
- Media seharusnya didorong untuk menciptakan dokumentasi tentang potret perempuan Indonesia yang sukses berdasarkan pengalaman hidup dari berbagai daerah dan bidang aktivitas yang berbeda yang akan mengedepankan relasi antara perempuan-perempuan yang sukses ini dengan akses mereka atas pendidikan.
- Melalui media, menyebarkan kesadaran akan nilai yang setara antara anak laki-laki dan perempuan.
- Bantuan dana publik dalam parameter aksi afirmatif untuk membantu kemajuan dan pembangunan anak perempuan.
- Perlindungan hukum untuk anak perempuan dari penganiayaan dan diskriminasi.

### Puralisme Agama

- Hindari pendekatan yang menekankan keseragaman dan kenyamanan, karena sering gagal.
- Negara seharusnya membiarkan masyarakat mengatur sendiri urusan keagamaannya. Mekanisme sosial yang telah dicampurtangani oleh negara, seperti aturan perkawinan lewat Undang-Undang Perkawinan, harus dikembalikan ke masyarakat dan biar mereka mengatur sendiri.
- Seharusnya ada undang-undang anti-diskriminasi yang menjamin kemerdekaan untuk memeluk agama apa pun termasuk hak untuk pindah agama dari satu agama ke agama lain. Tetapi peran negara untuk memberikan perlindungan dari diskriminasi jangan mengurangi otonomi masyarakat.
- Agama harus berpindah dari “berbahasa kekuasaan” menjadi “berbahasa otoritas moral”.
- Ada kebutuhan untuk mengembangkan asosiasi lintas-agama pada tingkat “akar rumput”, melembagakan pendidikan tentang hak warga negara, dan menyuburkan sosok agama yang inklusif, substansial, dan kontekstual.
- Dalam kasus konflik di Maluku, pihak-pihak yang paling bertanggung jawab atas terwujudnya perdamaian di sana adalah warga setempat juga. Negara harus mengambil langkah-langkah penting untuk mengurangi konflik selama beberapa lama sebelum proses rekonsiliasi dimulai. Pimpinan agama dan pihak-pihak yang bertikai dengan perhatian yang serupa dapat membantu proses dengan bantuan kemanusiaan lintas-etnis dan lintas-agama.
- Kurikulum harus menyertakan pendidikan kewarganegaraan. Pendidikan agama harus menekankan sisi sifat inklusif dan dimensi etis dan moral dari agama, ketimbang dimensi ritual-formal dan kepercayaan.
- Lewat proses pendidikan ulang, kebenaran teologis dari masa lalu yang menyebabkan ketidakpercayaan terhadap agama lain dapat dikritik atau bahkan dihapuskan. Ini akan menyuburkan sikap agama yang lebih kontekstual.

# Lampiran



## Data Indonesia dan Peta

**Wilayah geografis** : 9,8 juta kilometer persegi lebih dari 17.000 pulau  
**Populasi (1991)** : 206.517.000 (tidak termasuk Timor Timur)  
**Pertambahan sejak 1998** : 1,04

Propinsi	Persentasi dari wilayah darat	Persentasi dari populasi
<b>SUMATRA</b> DI Aceh, Sumatra Utara, Sumatra Barat, Riau, Jambi, Sumatra Selatan, Bengkulu, Lampung	25,09	21,28
<b>JAWA</b> DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Jawa Timur, Banten	6,63	56,68
<b>NUSA TENGGARA</b> Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur	3,80	5,24
<b>KALIMANTAN</b> Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur	28,50	5,52
<b>SULAWESI</b> Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara	9,98	7,15
<b>MALUKU dan IRIAN JAYA</b> Maluku, Irian Jaya	26,00	2,12

**Agama** : 88% Islam, 9% Kristen (Protestan and Katolik),

2% Hindu, 1% Budha

**Bahasa** : Bahasa Indonesia

## Informasi Politik

Indonesia memproklamasikan kemerdekaan pada 17 Agustus 1945. Undang-Undang Dasar (UUD) pertama disahkan pada 18 Agustus 1945. Hanya terdapat 37 bab.

UUD lain digunakan pada 1950 setelah Indonesia mendapatkan status kemerdekaan penuh. UUD ini dijabarkan dalam 146 bab dan disusun dengan pengaruh besar dari Deklarasi Hak Asasi Manusia PBB yang dirumuskan dua tahun sebelumnya. UUD 1950 dicabut pada tahun 1959 dan kembali pada UUD 1945.

UUD 1945 menjalani proses amandemen pada Sidang Tahunan MPR 2000. Amandemennya mengedepankan berbagai isu kunci: hubungan sipil-militer, pemisahan kekuasaan dan kontrol dan perimbangan (checks and balances), desentralisasi kekuasaan kepada daerah-daerah, dan undang-undan yang melindungi hak-hak asasi.

### Pemerintahan:

- 1945 – 1959 : Demokrasi Parlementer
- 1959 – 1965 : Demokrasi Terpimpin
- 1965 – 1998 : Orde Baru
- 1998 – 1999 : Presiden Dr. Ing. B.J. Habibie
- 1998 – kini : Presiden K.H. Abdurrahman Wahid
  - Wakil Presiden: Megawati Soekarnoputri
  - Ketua DPR: Akbar Tanjung
  - Ketua MPR: M. Amien Rais

Presiden Republik Indonesia dipilih oleh MPR. Wakil Presiden dipilih secara terpisah oleh lembaga yang sama.

Wakil-wakil legislatif tergabung dalam DPR. Sejumlah 462 dipilih langsung pada Juni 1999 dan 38 anggota lain ditunjuk untuk mewakili militer dan polisi. DPR adalah bagian dari MPR yang terdiri atas 700 anggota. Dalam MPR, 200 anggota ditunjuk, mewakili utusan daerah (130) dan utusan golongan (65). Untuk masa sidang 1999-2004, ada enam kursi yang tidak terbagi.

**Susunan anggota DPR dan MPR (1999 – 2004)**

Fraksi	DPR		MPR		Total
	Pria	Wanita	Pria	Wanita	
<b>PDI-P</b> Partai Demokrasi Indonesia - Perjuangan	138	15	31	2	186
<b>Golkar</b> Golongan Karya Reformasi	104	16	60	3	183
<b>PPP</b> Partai Persatuan Pembangunan	55	3	10	-	68
<b>PKB</b> Partai Kebangkitan Bangsa	49	2	7	-	58
<b>Reformasi</b>	40	1	7	-	48
<b>PBB</b> Partai Bulan Bintang	12	1	1	-	14
<b>KKI</b> Kesatuan Kebangsaan Indonesia	11	-	2	-	13
<b>PDU</b> Perserikatan Daulat Umat	9	-	-	-	9
<b>PDKB</b> Partai Demokrasi Kasih Bangsa	5	-	-	-	5
<b>TNI/POLRI</b>	35	3	-	-	38
<b>Utusan Golongan</b>	-	-	59	13	72
<b>TOTAL</b>	458	41	177	18	694

Partai yang memenangkan kursi DPR: PDI-P (153), Golkar (120), PPP (58), PKB (51), PAN (34), PBB (13), PK (7), PDKB (5), PNU (5), PKP (4), PDI (2), PDR (1), PP (1), PSII (1), Masyumi (1), PNI FM (1), PNI MM (1), PBI (1), IPKI (1), PKD (1), PKU (1)

Republik Indonesia terbagi secara administratif ke dalam 28 provinsi. Pada

1999, terbagi lagi menjadi 346 kabupaten dan kotamadya, lebih dari 4.004 kecamatan, dan 69.065 desa.

Gubernur, bupati dan walikota akan memimpin provinsi, kabupaten, dan kotamadya.

## Data Sosial

<b>Human Development Index (UNDP)</b>	109	dari 174
<b>Gender-related Development Index (UNDP)</b>	109	dari 174
<b>Populasi perkotaan</b>	38%	dari populasi secara keseluruhan
<b>Umur rata-rata</b>	65	tahun
<b>Kematian anak per 1000 kelahiran</b>	47	
<b>Jumlah keluarga</b>	51,2	juta
<b>Jumlah rata-rata anggota per keluarga</b>	4,03	
<b>Pendidikan (1999/2000)</b>		
Wanita	46,3%	dari total siswa yang mendaftar
Pria	53,7%	dari total siswa yang mendaftar
Sekolah dasar (net)	95,1%	
SMP (net)	55,2%	
SMA	2,285,170	
<b>Distribusi Pendapatan dan Kemiskinan (Februari 1999)</b>		
Gini Index of Income Inequality <sup>1</sup>	0,32	
Akses pada air bersih	65%	dari populasi secara keseluruhan
<b>Pasar Tenaga Kerja (Agustus 1999)</b>		

Jumlah pengangguran (persen)	6,4
Wanita	6,9
Pria	6,0
Tingkat partisipasi (persen)	67,2
Wanita	51,2
Pria	83,6
Perbaikan persentase dari gaji riil Wanita sebagai persentase	+12,0 (1998 – 1999)
dari tenaga kerja secara total	35,6
Rasio Gaji Wanita/Pria	0,79

## Data Ekonomi

	1999	2000 (kuartal 2)
<b>Produk Domestik Bruto (juta USD)</b>	143,353	35,407
Perubahan dari tahun sebelumnya dalam persentase	0.3	4.1
<b>Produk Nasional Bruto (juta USD)</b>	138,500	-
PNB per capita	680	-
<b>Indeks Harga Konsumen</b> (persentase perubahan dari tahun sebelumnya)	20.5	2.0
<b>Perdagangan Internasional, Neraca Pembayaran, dan Utang Luar Negeri (juta USD)</b>		
Neraca Perdagangan	20,643	6,353
<b>Ekspor</b>	51,242	15,212
Persentase perubahan dari tahun sebelumnya	1.7	22.7
<b>Impor</b>	-30,599	-8,849
Persentase perubahan dari tahun sebelumnya	-4.2	-221.5
<b>Neraca Berjalan</b>	5,781	2,095
Persentase dari PDB	4.0	4.8 (kuartal 1)
<b>Investasi Asing Langsung (juta USD)</b>	-3,270	-942
<b>Total Utang Luar Negeri (juta USD)</b>	148,097	144,282 (kuartal 1)
Persentase dari PDB	103.3	92.2

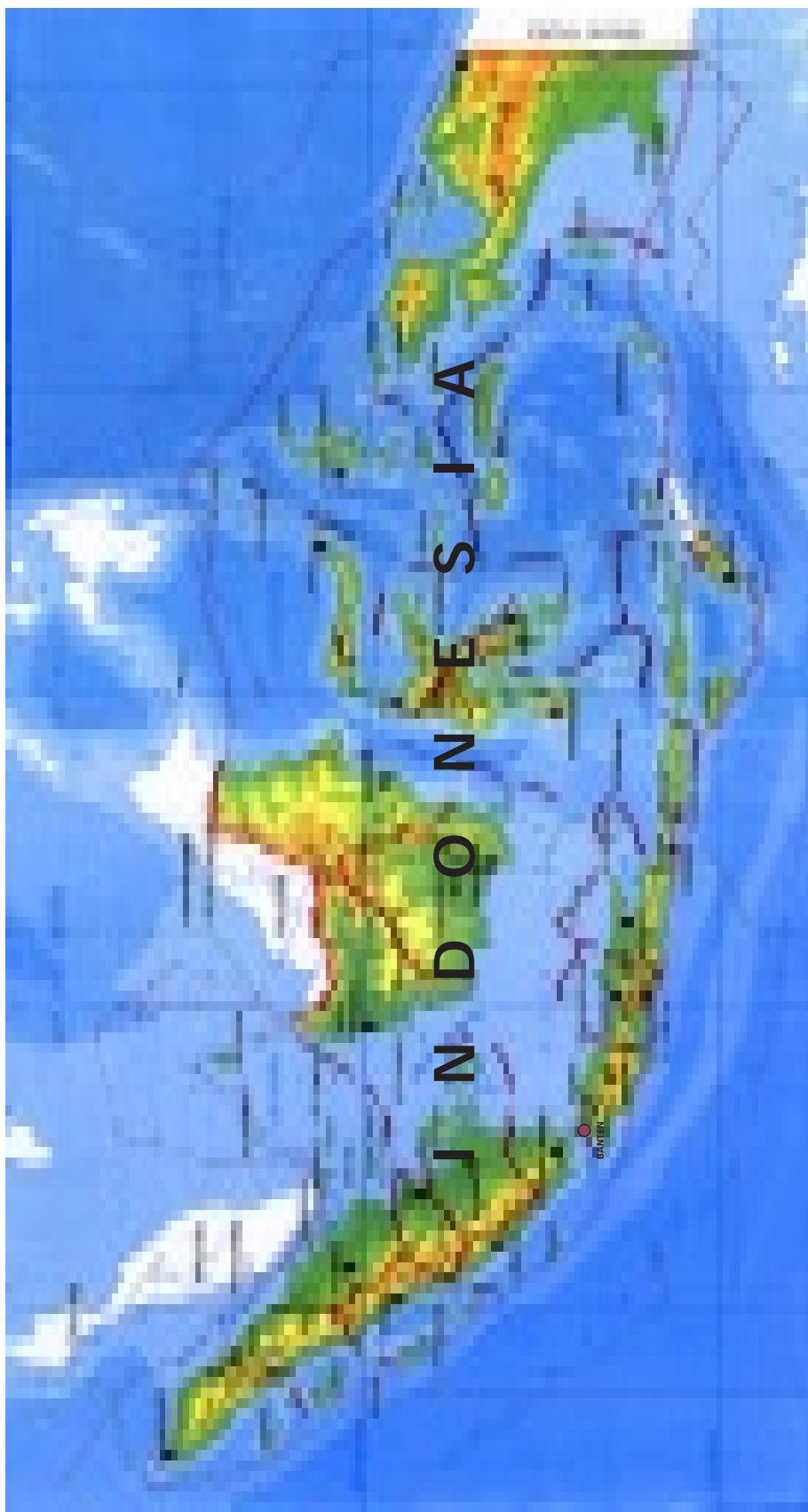
**Cadangan, termasuk emas** (juta USD) 26,445 28,461 (kuartal 1)

Catatan

Sumber-sumber: BPS Jakarta; *Statistik Indonesia 1999* – Badan Pusat Statistik; *The World Bank Country Report*; *The World Bank Quarterly Report*; *UNDP Human Development Report 2000*; *UNDP Transition to Democracy Report (on the UNDP Technical Assistance Program for the 1999 Indonesian General Elections)*

Catatan

<sup>1</sup> Gini Index on Income Inequality (Indeks Gini dalam Ketidakseimbangan Pendapatan) adalah sebuah istilah yang digunakan untuk menggambarkan ketidakseimbangan pendapatan dalam masyarakat. Rentang indeks ini adalah dari 0,000 menunjukkan ketidakequitasan sampai dengan 1,000 yang artinya ketidakseimbangan pada derajat yang maksimal. Indeks ini biasanya berkisar antara 0,220 sampai dengan 0,450.



## Lampiran II: Anggota Forum untuk Reformasi Demokratis

### Hubungan Sipil-Militer

**Kolonel Bambang Haryadi, M.Sc.**, bekerja sebagai Kepala Divisi Informasi Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas). Ia lulus Akademi Militer (1973). Kolonel Haryadi memperoleh gelar M.A. dari Universitas Wyoming, USA (1999). Bidang ilmu yang ditekuninya adalah hubungan sipil-militer di Indonesia.

**Tommi A. Legowo** adalah Kepala Departemen Perubahan Sosial dan Politik di Centre for Strategic and International Studies (CSIS). Ia adalah lulusan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Ia memperoleh gelar M.A. di bidang Teori Politik dari Fakultas Ilmu Kepemerintahan, Universitas Essex, Inggris. Bidang yang ditekuninya adalah hubungan sipil-militer, politik parlemen, dan otonomi daerah.

**Daniel Panjaitan** adalah Manajer Operasi Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia di Jakarta (YLBHI). Ia juga anggota kelompok kerja hubungan sipil-militer di Lembaga Pertahanan Nasional. Daniel Panjaitan adalah lulusan Fakultas Hukum, Universitas Indonesia (1994).

**Professor Dr. H. Arrohman Prayitno** adalah seorang guru besar Psikiatri di Fakultas Kedokteran, Universitas Trisakti, dan ketua Kebangsaan, Demokrasi dan Hak Asasi Manusia (Kadiham). Saat ini ia sedang menyiapkan sebuah tulisan mengenai perbaikan pendidikan umum. Dr. Prayitno adalah mantan Kepala Jawatan Kesehatan Angkatan Laut Indonesia dengan pangkat Laksamana Muda. Ia adalah pengajar tetap di Lembaga Pertahanan Nasional, Wakil Ketua Asosiasi Psikiatri Indonesia, dan anggota Komisi Independen untuk Kekerasan di Aceh.

**Ezki Suyanto** adalah anggota Komite Eksekutif Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras). Ketika Kontras didirikan pada 1998 dari sebuah koalisi organisasi nonpermerintah, sebagai jurnalis yang terlatih, Ezki Suyanto merupakan wakil dari Aliansi Jurnalis Independen (AJI). Ia adalah Wakil Koordinator Kontras sejak 1998 sampai Maret 2000. Ezki Suyanto adalah lulusan ilmu hukum dari Universitas Trisakti.

**Dra. Fajari Iriani Sophiaan Yudoyoko, M.Si.**, adalah seorang lulusan dan sekarang menjadi staf pengajar pada jurusan Ilmu Politik di Universitas Indonesia. Saat ini ia adalah ketua jurusan tersebut. Ia pernah berpartisipasi pada sejumlah seminar dan konferensi internasional di Amerika Serikat, Belanda, dan Filipina, dan memberikan kontribusi artikel-artikel mengenai Uni Soviet untuk *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial* dan *Media Indonesia*, serta kepada *Kompas* mengenai angkatan bersenjata Indonesia.

## Masyarakat Sipil

**Dr. Abubakar Eby Hara** adalah pengajar Ilmu Politik di Universitas Jember dan Universitas Nasional, Jakarta. Ia memperoleh gelar doktor dalam Ilmu Hubungan Internasional dari Universitas Nasional Australia di Canberra, dengan tesis berjudul “Klaim-Klaim atas Nilai-Nilai Asia dan Demokratisasi Asia: Sejumlah Implikasi bagi Masyarakat Internasional” (*The Claims of Asian Values and Asian Democracy: Some Implications for International Society*). Bidang yang digeluti oleh Dr. Eby Hara adalah termasuk globalisasi demokrasi dan hubungan internasional.

**Lili Hasanuddin** adalah deputi direktur pada Yayasan Penguatan Partisipasi Inisiatif dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (Yappika), sebuah organisasi nonpemerintah yang bertujuan memperkuat masyarakat sipil dan demokrasi di Indonesia. Ia menjalankan program-program Yappika, yang merupakan proyek-proyek untuk meningkatkan pemberdayaan “akar rumput” dan advokasi nasional. Ia tergabung dalam beberapa kelompok kerja ornop di tingkat nasional, menganalisis isu-isu seperti sistem pemilu, cara-cara untuk membangun mekanisme anti-kekerasan untuk mengedepankan isu separatisme dan pelanggaran terhadap HAM, dan untuk meningkatkan kesadaran publik tentang usulan pengaturan tentang yayasan yang dikeluarkan pemerintah pada tahun 2000. Ia sebelumnya tergabung dalam advokasi untuk mempromosikan manajemen hutan berbasis komunitas dalam kebijakan nasional mengenai manajemen hutan. Lili adalah lulusan Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor.

**Hendrajit** ditunjuk sebagai Deputi Editor dari DeTAK, sebuah tabloid politik dan berita di Indonesia yang cukup terkenal, pada bulan Juli 2000. Setelah lulus dari Departemen Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Nasional, Jakarta, pada 1992, ia mulai bekerja sebagai reporter politik untuk Detik. Ia mulai bekerja di DeTAK pada 1998 sebagai editor politik. Dari 1989-1990,

ia adalah wakil ketua Asosiasi Mahasiswa Hubungan Internasional Indonesia. Ia lahir pada 1963.

**Professor Dr. Nazaruddin Sjamsuddin** adalah seorang guru besar ilmu politik di Universitas Indonesia tempat ia sebelumnya menyelesaikan pendidikan S.I. Ia memperoleh gelar master dan doktor untuk studi komparatif politik dari Departemen Politik Universitas Monash, Australia. Saat ini ia ketua Asosiasi Ilmu Politik Indonesia. (AIPI). Professor Nazaruddin adalah seorang penulis yang produktif dengan sejumlah artikel mengenai politik Indonesia.

## Konstitutionalisme dan Aturan Hukum

**Apong Herlina, SH**, saat ini menjalankan sendiri kantor bantuan hukum yang mengkhususkan diri pada hukum bisnis. Ia adalah direktur Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Jakarta, di mana ia telah bekerja sejak 1989. Ia juga anggota Tim Dokumentasi Akademik di Departemen Kehakiman dan pendiri Lembaga Bantuan Hukum Aliansi Perempuan untuk Keadilan (LBH APIK). Sejak 1999, ia juga bekerja dengan UNICEF sebagai anggota tim yang memiliki perhatian khusus pada hukum perlindungan anak dan sebagai direktur eksekutif Yayasan Advokasi dan Pembangunan Masyarakat.

**Dr Ir. Wayan Koster, MM**, adalah Sekretaris Jendral DPP Prajaniti Hindu Indonesia. Ia juga seorang pengajar Statistik, Metodologi Riset dan Kalkulus di Universitas Tarumanegara. Ia memperoleh gelar doktor dari Universitas Negeri Jakarta. Bidang yang digeluti secara khusus termasuk administrasi dan pendidikan. Ia adalah seorang pemerhati dan komentator politik yang aktif.

**A. A. Oka Mahendra, SH**, adalah anggota staf ahli Menteri Hukum, Perundangan dan Hak Asasi Manusia. Sebelumnya ia adalah anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Wakil Ketua Panitia Pemilihan Indonesia. Ia adalah mantan kandidat hakim ketua di Pengadilan Negeri Denpasar, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dari tahun 1971-1997. Oka Mahendra menulis sejumlah buku termasuk Hukum Paten (1991), *Law on State Prosecutors* (1993), Petisi Senayan (1996), Penyingkapan Hukum (*Legal Disclosures*), Demokrasi dan Masalah Pertanahan (1996), dan Kepemimpinan Nasional dan Dinamika Dewan Perwakilan Rakyat (1997). Ia memperoleh gelar dalam ilmu hukum dari Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada tahun 1969.

**Hinca Panjaitan, SH, MH**, Media Law Ombudsman, Internews, Indonesia

**Professor Dr. C. F. G. Sunaryati Hartono, SH**, setelah menyelesaikan studinya di Fakultas Ilmu Hukum dan Sosial Universitas Indonesia pada 1955, merupakan hakim perempuan pertama di Jawa Timur sampai 1958. Setelah menyelesaikan diploma pasca-sarjana bidang hukum dari University College London (UCL), Universitas London pada 1962, ia diangkat sebagai pengajar senior ilmu hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, pada 1964. Ia mengajar banyak subyek, termasuk perbandingan hukum, hukum ekonomi, dan hukum ekonomi internasional. Sejak 1974-1988 ia adalah penasihat hukum untuk PT Industri Telekomunikasi Indonesia, setelah ia menjadi ketua Unit Reformasi Hukum, Departemen Kehakiman Indonesia. Di masa pensiunnya, ia ditunjuk sebagai Wakil Ketua Komisi Ombudsman Nasional, yang didirikan melalui keputusan presiden di tahun 2000.

**Yuli Swasono, SH**, adalah staf Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN). Ia memperoleh gelar sarjana dari Departemen Studi Hukum dan Sistem Hukum Indonesia, Fakultas Hukum, Universitas Surabaya. Ia memberikan sejumlah komentar di koran lokal berkaitan dengan reformasi hukum di Indonesia.

## Gender

**Nursyahbani Katjasungkana, SH**, adalah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (1999–2004) dari Utusan Golongan. Ia juga Sekretaris Jendral Koalisi Perempuan serta anggota LBH APIK, sebuah asosiasi bantuan hukum bagi perempuan. Nursyahbani juga merupakan bagian dari Dewan Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan untuk Mendukung Reformasi Pemerintahan di Indonesia.

**Tati Krisnawaty** mengetuai Departemen Advokasi Solidaritas Perempuan, sebuah organisasi perempuan berbasis “akar rumput” yang mengkhususkan diri pada hak-hak buruh migran. Ia adalah anggota Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, yang baru-baru ini mengorganisasikan sebuah konferensi mengenai “Perlindungan dan Dukungan untuk Saksi dan Korban”. Tati mengadvokasi perlindungan bagi saksi dan korban kekerasan, termasuk hak-hak buruh migran perempuan. Beberapa waktu yang lalu ia mengirimkan

petisi kepada pemerintah untuk melaksanakan jeda 100 hari pengiriman buruh migran perempuan ini ke Arab Saudi. Ia sekarang sedang menyelesaikan Ph.D. di India.

**Chusnul Mar'iyah** adalah Direktur Pasca Sarjana Ilmu Politik Universitas Indonesia. Seorang feminis yang aktif, ia juga mengajar *gender mainstreaming* dan partisipasi politik perempuan di partai-partai politik utama. Dia juga sering diwawancara di televisi dan radio tentang politik dan hubungan gender.

**Ida Ruwaida Noor** adalah anggota Jurusan Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia (UI). Ida aktif dalam Unit Studi Gender dan Pembangunan, dan Pusat Kajian Wanita dan Gender, UI. Ia juga anggota panitia pembimbing untuk Forum Peduli Perempuan. Bidang minatnya yang utama adalah seputar perempuan, keluarga, dan gender, khususnya di daerah perkotaan. Saat ini ia sedang menyelesaikan studi S2 bidang Sosiologi di UI.

**Dr. Tamrin Amal Tomagola** adalah seorang sosiologis di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Sebelumnya ia adalah penasihat Menteri Negara Riset dan Teknologi. Dr. Tamrin memperoleh gelar doktor di bidang Sosiologi Pendidikan dan Kebudayaan dari Universitas Essex, Inggris. Tesisnya adalah mengenai dampak media terhadap persepsi publik mengenai perempuan Indonesia. Dr. Tamrin sering diwawancara sebagai ahli tentang Maluku.

**Debra Yatim** adalah anggota pendiri Perempuan untuk Perdamaian dan Keadilan (PEKA) dan juga direktur Komseni, sebuah firma kehumasan massa yang memfokuskan diri pada seni dan budaya. Ia adalah seorang aktivis hak-hak perempuan dengan spesialisasi di bidang kampanye untuk kesadaran publik. Ia adalah mitra pendiri Pusat Dokumentasi dan Informasi Perempuan di Kalyanamitra dan saat ini sedang melaksanakan pengawasan terhadap media dan kampanye mempertinggi kepekaan komunitas akan kekerasan terhadap perempuan.

## Otonomi Daerah

### Peserta Lokakarya:

**Adi Abidin**, Penasihat Senior Menteri Otonomi Daerah

**Asli Amin**, Bappeda (ketua), Kalimantan Timur

**M. Hasbi Arbi**, Bappeda (staf senior), Daerah Istimewa Aceh

**Pardamean Daulay**, Yayasan Handal Madardhika, Sumatera Utara

**Drs. T.H. Hermanus**, Sekda (ketua), Nusa Tenggara Timur  
**Zulfan Heri**, Universitas Riau (ISDP), Pekanbaru  
**Andi Mallarangeng**, staf ahli, Kementerian Otonomi Daerah  
**At. Manongga**, Sekda (staf senior), Nusa Tenggara Timur  
**Hendra Martojo**, Sekda (ketua), Jepara, Jawa Tengah  
**Drs. Surya Damli Nasution**, Bappeda (staf senior), Sumatera Utara  
**Elvi Rumenggan**, Sekda (staf), Sulawesi Utara  
**Herliyan S.**, Bappeda (staf senior), Riau  
**Lalu Said**, Universitas Nusa Tenggara Barat  
**Benny Subiyanto** adalah peneliti yang tinggal di Jakarta  
**Sutarti, SH**, Bappeda (sekretaris), Daerah Istimewa Yogyakarta  
**Drs. Wagiyohadi**, Bappeda (ketua), Kabupaten Pontianak  
**Syebi Syouib**, Sekda (ketua), Kabupaten Pontianak  
**Drs. A. Kahar Taslin**, Bappeda (ketua), Maluku Utara  
**Ir. Eashton Voenay**, Bappeda (ketua), Kupang, Nusa Tenggara Timur  
**M. Waturandang**, PEBDA (staf senior), Sulawesi Utara  
**Wisnu**, Hubungan Multilateral, Kementerian Otonomi Daerah

## Pluralisme Agama

### Tim MADIA (Masyarakat Antar Dialog Agama)

Masyarakat Antar Dialog Agama didirikan pada 1995 untuk mempromosikan pluralisme dan harmoni melalui dialog-dialog terbuka. Keanggotaannya bersifat informal dalam kegiatan-kegiatan dan program yang diorganisasikan oleh sebuah komite pusat yang kecil.

**Sylvana Ranti-Apituley** selain merupakan anggota MADIA, juga merupakan sekretaris Komunitas Perempuan untuk Keadilan dan Kemanusiaan. Selama pemilu 1999, ia terlibat dalam proyek-proyek pendidikan untuk pemilih antar-agama. Ibu Sylvana Ranti-Apituley juga mengajar sejarah gereja di Sekolah Teologi Jakarta.

**Reverend Martin Lukito Sinaga** menyandang gelar Master Teologi dan pengajar Sekolah Teologi Jakarta. Saat ini ia memberikan pelayanan sebagai pendeta di Gereja Protestan Simalunjur. Pendeta Martin terlibat aktif dalam kerja-kerja komunitas di Medan, di mana ia terus berkeliling mempromosikan dialog-dialog dan aktivitas-aktivitas antarpemeluk keyakinan.

**Ahmad Sueady** adalah anggota MADIA sekaligus Pesantren dan Pembangunan Masyarakat.

**Jeirry Sumampow** adalah anggota MADIA dan Persekutuan Gereja-gereja Indonesia.

**Trisno Sutanto** adalah Koordinator Program di MADIA. Ia juga seorang mahasiswa di Sekolah Tinggi Filsafat Driyarkara.

**Narasumber:**

**Dr. Masykuri Abdillah**, Institut Agama Islam Nasional (IAIN), Ciputat - Jakarta

**Pdt. Dr J. S. Aritonang**, STT Jakarta

**Drs. Abdul Aziz, M.A.**, Departemen Agama

**Pdt. Eka Dharmaputra, Ph.D.**, Persekutuan Gereja-gereja di Indonesia

**Pdt. Dicky Mailoa**, Persekutuan Gereja-gereja di Indonesia

**Rm. Dr B.S. Mardiatmadja, SJ**, STF Driyakara, Jakarta

**Dr. Masdar Mas'udi**, P3M Jakarta

**Dr. Tri Ratnawati**, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Jakarta

**Djoko Wiyono, M.Sc.**, ISKA, Jakarta

**Narasumber Tambahan:**

**Ahmad Baso**, Lembaga Pengkajian Sumber Daya Manusia (LAKPESDAM)

**Hanif Dhakiri**, Institute for Social Institutions Studies (ISIS)

**Herman S. Endro**

**J. Firmansyah**, Lembaga Studi Agama dan Fisafat (LSAF)

**A. Fransiska**, Solidaritas Nusa Bangsa

**A. Gaus A.F.**, Yayasan Wakaf PARAMADINA

**I. Ismartono, SJ**, Konferensi Waligereja Indonesia (KWI)

**Ferry Kunia**, Pengurus Besar Himpunan Mahasiswa Islam (PB HMI)

**Dr. Musdah Mulia**, Lembaga Kajian Agama dan Gender

**Dr. Kautsar Azhari Noer**, Institut Agama Islam Nasional, Ciputat, Jakarta

**Gede M.N. Natih**, Balidesa Foundation Cultural Centre  
**Amalia Pulungan**, Forum Untuk Pendidikan Perdamaian  
**Einar Sitompul**, Huria Kristen Batak Protestan  
**Antie Solaiman**, FISIP Universitas Kristen Indonesia  
**Bhikkhu Sukhemo Thera**, Sangha Theravada Indonesia  
**Budi S. Tanuwibowo**, Majelis Tinggi Agama Khonghucu (MATAKIN)  
**Moh. Wajib**, DPP Muhammadiyah

## **Pembangunan Sosio-Ekonomi**

**Faisal H. Basri** adalah rektor sekolah bisnis Perbanas, Jakarta; seorang anggota Komisi Pengawasan Persaingan Bisnis, dan pengajar senior program MBA di Fakultas Ekonomi, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP). Faisal Basri adalah pendiri Partai Amanat Nasional (PAN) dan saat ini menjabat wakil ketua, bertanggung jawab untuk penelitian dan pengembangan. Ia aktif di beberapa ornop, termasuk menjadi ketua Dewan Etik untuk Pengawasan Korupsi Nasional. Ia menjadi asisten presiden untuk masalah ekonomi (2000). Sampai saat ini ia telah menyelesaikan lebih dari 50 laporan penelitian dan menerbitkan 160 artikel dan buku.

**Rekson Silaban** adalah Wakil Presiden Dewan Pusat Serikat Buruh Seluruh Indonesia (SBSI), serikat buruh terbesar di Indonesia. Sebelumnya, ia adalah Direktur Hubungan Internasional SBSI, posisi yang ia pegang selama lima tahun sampai tahun 2000. Rekson Silaban memperoleh gelar kesarjanaan dari Fakultas Ekonomi, Universitas Simalungun, Sumatera Utara. Ia lahir di Pematang Siantar, 1966.

**Romawaty Sinaga** adalah koordinator Departemen Hubungan Internasional pada Front Nasional Perjuangan Buruh Indonesia (FNPBI). Ia lulusan politik internasional dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia (1998). Dari Mei 1998 sampai Mei 1999, ia merupakan pejabat Hubungan Eksternal pada Komite Buruh untuk Aksi Reformasi (KOBAR). Ia lahir di Medan tahun 1975.

**Ben Subrata** adalah lulusan teknik mekanik dari Universitas Sussex, Inggris. Setelah tergabung dengan proyek konstruksi dan operasi penyulingan minyak makan, pada 1983 ia ikut serta dalam Grup Gunung Sewu dengan menjabat sebagai manajer senior. Tahun berikutnya, ia mendirikan Sewu New York

Life, yang sekarang adalah salah satu dari perusahaan terbesar di Indonesia. Pada 1989 ia mendirikan sebuah grup perusahaan pertambangan, di mana ia menjabat president komisaris sampai saat ini. Ia adalah direktur manajemen grup sejak 1990-1998. Saat ini ia adalah mitra PT Puri Usaha Bersama, sebuah firma penasehat restrukturisasi dan transaksi. Dia salah satu pendiri Gerekan Perjuangan Anti Diskriminasi (GANDI).

**Dr. Siti Adiprigandari A. Suprapto** adalah pengajar di Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia sejak 1983 di mana ia mengajar sosiologi, metodologi penelitian, faktor-faktor nonekonomi dalam pembangunan, serta struktur dan desain ekonomi. Ia memperoleh gelar M.S. dan Ph.D. dari Universitas Georgetown, Washington D.C. Dr. Suprapto adalah mantan Wakil Directur untuk Urusan Akademis di MMUI. Sejak 1985-1992 ia menjabat sebagai Deputi Asisten Menteri pada Kementerian Negara bidang Kependudukan dan Lingkungan Hidup. Sejak 1994 ia menjadi anggota Lembaga Penelitian Indonesia dan sekaligus anggota badan Asia Tenggara untuk Panel Penasehat Ilmu untuk Penelitian Perubahan Global.

## Lampiran III: Kontributor Tambahan

**Robin Bush** saat ini sudah kembali ke Amerika Serikat setelah menghabiskan dua tahun di Jakarta (1998-2000) sebagai Programme Officer untuk Program Islam dan Masyarakat Sipil di Asia Foundation. Ia kini tinggal di Minneapolis di mana ia menulis untuk gelar doktornya tentang Islam dan Indonesia.

**Nicholas ‘Fink’ Haysom** adalah Associate Professor Hukum di Pusat Studi Aplikasi pada Universitas Wits, Afrika Selatan dan menjadi pengacara ketika pada bulan Mei 1994 ia ditunjuk sebagai penasihat hukum Presiden Nelson Mandela. Pada kedudukannya ini ia berpartisipasi dalam penyusunan berbagai peraturan legislatif atau menjadi anggota penyusunan kebijakan, khususnya dalam bidang pertahanan, keuangan, dan etika eksekutif. Ia juga memimpin panel sejumlah komisioner untuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Ia juga secara intensif terlibat dalam negosiasi-negosiasi konstitusional yang diarahkan pada konsitusi interim dan konsitusi akhir Afrika Selatan, serta dalam negosiasi-negoasi untuk Perjanjian Perdamaian Nasional. Saat ini ia adalah ketua komite negosiasi dalam isu konstitusional mengenai perundingan perdamaian Burundi.

**Richard Holloway** adalah penasihat pembangunan masyarakat madani pada Proyek Penguatan dan Dukungan bagi Masyarakat Madani yang didanai oleh USAID. Ia banyak menulis tentang masyarakat madani untuk Pact, JHU-SAIS, USAID, Bank Dunia dan CIVICUS. Sebelumnya ia merupakan wakil Oxfam di Indonesia, dan juga pernah bekerja dengan CUSO di Asia, dan dengan Pact di Bangladesh dan Zambia.

**Jomo K. S.** adalah seorang profesor di Departemen Ekonomi Aplikasi, Universitas Malaya, Kuala Lumpur. Dia adalah pengarang dan editor banyak buku mengenai Malaysia dan Asia Tenggara, termasuk *Southeast Asia's Misunderstood Miracle* (1997), *Tigers in Trouble* (1998), *Southeast Asia's Ersatz Industrialization* (2001) dan *Southeast Asia's Paper Tigers* (2001).

**Dr. Azza Karam** adalah Direktur Program Perempuan di Konferensi Dunia untuk Agama dan Perdamaian (WCRP) di New York. Ia pernah menjabat Direktur Program di Pusat Studi Konflik Etnis pada Universitas Queen, Belfast di Irlandia Utara, sebelumnya ia bekerja sebagai Senior Programme Officer di International IDEA di mana ia mendirikan dan melaksanakan Program-Program Gender dan Timur Tengah.

**Gerry van Klinken** bekerja di Yogyakarta, sebagai direktur menetap untuk sebuah konsorsium universitas Australia (Acicis). Ia menyandang gelar akademis untuk ilmu geofisika, yang karenanya ia mengajar di universitas-universitas di Malaysia dan Indonesia pada 1980-an, dan tentang sejarah Indonesia. Ia juga pernah mengajar dan melaksanakan penelitian tentang studi-studi Asia di berbagai universitas termasuk Universitas Sydney, Brisbane, dan Universitas Nasional Australia di Canberra. Sejak tahun 1996, ia menjadi editor untuk majalah caturwulan *Inside Indonesia*.

**Dr. Manuel Montes** adalah Program Officer untuk Ford Foundation di New York. Institusi lain yang pernah ia geluti termasuk East-West Center di Hawaii dan Institut Studi Asia Tenggara (Singapura). Dr. Montes juga menulis banyak naskah ilmiah dan komentar tentang krisis finansial Asia dan krisis perbankan yang menyertainya.

**Joel Rocamora** mengepalai Institute for Popular Democracy di Manila, sebuah lembaga penelitian yang bekerja sama dengan erat dengan masyarakat sipil Filipina. Dia memperoleh gelar doktor dari Universitas Cornell, dengan spesialisasi tentang Partai Nasional Indonesia. Jatuhnya rezim Soeharto mengembalikan minatnya pada Indonesia.

**Dr. Leonard Sebastian** saat ini adalah Senior Fellow di Institute of Defense and Strategic Studies (IDSS) yang berlokasi di Universitas Teknologi Nanyang, Singapura. Sebelumnya ia bekerja di Institut Studi Asia Tenggara dengan spesialisasi mengenai hubungan sipil-militer di Indonesia. Dr. Sebastian memperoleh gelar doktor dari Universitas Nasional Australia.

Berikut ini adalah para pemerasaran atau kontributor yang tak ternilai harganya dalam lokakarya dan pertemuan yang terkait dengan proyek *Penilaian Demokratisasi di Indonesia*:

**General Jose Almonte**, mantan Penasihat Keamanan Nasional, Filipina  
**Trevor Busing**, Konsultan, Brisbane, Australia

**Jamie Davidson**, kandidat Doktor, Universitas Washington, Amerika Serikat.

**Reverend Priscilla Everson**, Komisi Kesetaraan Gender, Afrika Selatan

**Dr. Kusnanto Anggoro**, Centre for Strategic and International Relations, Indonesia

**Cornelis Lay**, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Gadjah Mada, Indonesia

**M. Nawir Messi**, Direktur Pelaksana, Institut Pembangunan Ekonomi dan Keuangan, Indonesia

**Pratikno**, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Gadjah Mada, Indonesia

**Robert Simanjuntak**, Institut Penelitian Ekonomi dan Sosial, Universitas Indonesia

International IDEA juga hendak menyampaikan terima kasih kepada individu-individu berikut ini:

Greg B. Felker; Natasha Hamilton-Hart; Satish Mishra; George Aditjondro; Arief Budiman; Andrew MacIntyre; Murai Yoshinori; Jonathan Pincus; Richard Robison; Jeffrey Winters.

## Lampiran IV: Sekilas mengenai IDEA

### Tujuan

Didirikan pada 1995 oleh 14 negara, International IDEA mempromosikan dan memajukan demokrasi yang berkelanjutan serta memperbaiki dan mengkonsolidasikan proses-proses pemilihan umum di seluruh dunia. IDEA juga menyediakan sebuah forum untuk diskusi dan aksi di antara individu dan organisasi yang terlibat dalam usaha promosi demokrasi. Kepemilikannya dan cakupan kerjanya yang mendunia, bebas dari kepentingan negara mana pun, dan luwes dan cepat responnya, International IDEA memang satu-satunya organisasi internasional dengan mandat yang unik ini.

### Anggota-anggota

International IDEA terbuka keanggotaannya untuk pemerintahan dan organisasi antarpemerintahan. Kini ada 19 negara yang menjadi anggota: Australia, Barbados, Belgia, Botswana, Kanada, Chile, Kosta Rika, Denmark, Finlandia, India, Mauritius, Namibia, Belanda, Norwegia, Portugal, Afrika Selatan, Spanyol, Swedia, dan Uruguay. Selain itu, keanggotaan untuk asosiasi juga terbuka bagi organisasi nonpemerintahan. Saat ini ada lima anggota asosiasi: International Federation of Journalists, International Press Institute, Parliamentarians for Global Action, the Inter-American Institute for Human Rights, dan Transparency International. International IDEA juga mempunyai perjanjian formal dan bekerja sama erat dengan Swiss, International Commission of Jurists, Inter-Parliamentary Union, United Nations Development Programme, dan Inter-American Development Bank.

## Program Kerja

### International IDEA:

- Mempromosikan dan memajukan demokrasi yang berkelanjutan di seluruh dunia.
- Membantu negara-negara meningkatkan kapasitas untuk membangun institusi demokratis.
- Menyediakan suatu tempat pertemuan dan memfasilitasi dialog di antara para praktisi demokrasi di seluruh dunia.
- Meningkatkan pengetahuan tentang pemilihan umum dan pengamatan pemilihan umum.
- Mempromosikan transparansi, akuntabilitas, profesionalisme, dan efisiensi pemilihan umum dalam konteks pembangunan demokratis
- Membangun dan mempromosikan norma, peraturan dan panduan yang dapat diterapkan bagi pluralisme multi-partai dan proses demokratisasi.

## Sekretariat

### Sekretaris Jenderal

Sekretaris Jenderal adalah Bengt Säve-Söderbergh. Lembaga ini bermakas di Strömsborg, Stockholm, dan mempunyai 55 anggota staf dari 30 negara yang berbeda.

### Dewan Pengurus

**Sir Shridath Ramphal** (Ketua), mantan Sekretaris-Jenderal Negara-negara Persemakmuran; Wakil Ketua, Commission on Global Governance.

**Duta Besar Thorvald Stoltenberg** (Wakil Ketua), Ketua Palang Merah Norwegia; mantan Komisaris Tinggi, UNHCR; mantan Menteri Luar Negeri Norwegia dan Menteri Pertahanan; mantan Utusan Khusus PBB di Yugoslavia.

**Bp. Martti Ahtisaari**, Wakil Ketua, East-West Institute (New York); Ketua, International Crisis Group (Brussels); mantan Presiden Republik Finlandia.

**Bp. Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa**, Guru Besar Hukum Konstitusi, mantan Sekretaris-Jenderal, Dewan Perwakilan Rakyat dan Sekretaris, Komisi Pemilihan Umum di Spanyol.

**Ibu Cheryl Carolus**, Komisaris Tinggi, Republik Afrika Selatan di Inggeris.

**Dr. Adama Dieng**, Sekretaris-Jenderal, Komisi Internasional Ahli Hukum (*International Commission of Jurists*).

**Ibu Kuniko Inoguchi**, Guru Besar Fakultas Hukum, Universitas Sophia, Tokyo.

**Ibu Mónica Jiménez de Barros**, Direktur Eksekutif PARTICIPA; anggota Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, Chile.

**Bp. Manmohan Malhotra**, mantan Wakil Sekretaris-Jenderal Negara-negara Persemakmuran; penasihat mantan Perdana Menteri Indira Gandhi (alm.) di India.

**Ibu Maureen O’Neil**, Ketua, Pusat Riset Pembangunan Internasional (*International Development Research Centre*) di Kanada.

**Dr. Erling Olsen**, mantan Ketua Parlemen Denmark; Guru Besar Ekonomi, Universitas Roskilde, Denmark.

**Lord Steel of Aikwood**, mantan Ketua Liberal International; Ketua Parlemen Skotlandia; anggota House of Lords, Inggeris.

**Ibu Aung San Suu Kyi**, Sekretaris-Jenderal, National League for Democracy di Burma dan pemenang Penghargaan Nobel untuk Perdamaian.

#### **Menghubungi:**

International IDEA  
Information Division  
Strömsborg 103 34  
Stockholm, Sweden  
Tel: 46 8 698 3700, fax: 46 8 20 24 22  
E-mail: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)  
Website: <http://www.idea.int>